UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

CORVÉE
PRESTATION
TAXE VICINALE

Étude historique, économique et critique

sur

L'Impôt des Prestations

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée par

GEORGES ROY

L'acte public sera soutenu le Samedi 12 Juin 1909

à 2 heures du soir.

Président : M. GARNIER, Professeur.

Suffragants { M. BROCARD, Agrégé.
M. ROLLAND, Agrégé.

ÉPINAL
IMPRIMERIE CH. HUGUENIN, 8, RUE D'AMBRAIL

1909

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547216_0034

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

Corvée
Prestation
Taxe Vicinale

Étude historique, économique et critique

sur

L'Impôt des Prestations

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée par

GEORGES ROY

ACAD. LUXEMBAT BIBL.

L'acte public sera soutenu le Samedi 12 Juin 1909
à 2 heures du soir.

Président : M. GARNIER, Professeur.

Suffragants { M. BROCARD, Agrégé.
{ M. ROLLAND, Agrégé.

ÉPINAL
IMPRIMERIE CH. HUGUENIN, 8, RUE D'AMBRAIL
—
1909

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BLONDEL, ✻, I. ✪.

Doyen honoraire et Professeur honoraire : M. LEDERLIN, ✻, I. ✪.

MM. BLONDEL, ✻, I. ✪, Professeur de Code civil, Doyen.

BINET, I. ✪, Professeur de Code civil et chargé du cours d'Enregistrement.

GARNIER, I. ✪, Professeur d'Economie politique et chargé du cours de Législation financière.

BEAUCHET, I. ✪, Professeur de Procédure civile, chargé du cours de Procédure civile (Voies d'exécution), et chargé du cours de Législation et Economie coloniales.

BOURCART, ✻, I. ✪, Professeur de Droit commercial et chargé d'un cours de Droit commercial (Licence).

GAVET, I. ✪, Professeur d'Histoire du droit, chargé du cours d'Histoire du droit privé, du cours de droit naturel et du cours d'Histoire du droit et des institutions juridiques de l'Est.

CHRETIEN, I. ✪, Professeur de Droit international public et privé, et chargé du cours de Droit international public (Doctorat).

CARRE DE MALBERG, I. ✪, Professeur de Droit public et constitutionnel, et chargé des cours de Droit public (Licence) et de Droit public et Droit constitutionnel comparé (Doctorat).

GENY, I. ✪, Professeur de Code civil et chargé du cours de Droit civil approfondi (Doctorat).

MICHON, I. ✪, Professeur de Droit romain et chargé du cours d'Histoire du droit public et du cours de Pandectes.

BROCARD, Agrégé et chargé d'un cours d'Economie politique et du cours d'Histoire des doctrines économiques.

ROLLAND, Agrégé et chargé d'un cours de Droit administratif (Licence), d'un cours de Droit administratif (Doctorat) et d'un cours d'Eléments de droit public et administratif (Capacité).

SENN, Agrégé et chargé d'un cours de Droit romain et d'un cours de Législation industrielle (Licence).

NAST, chargé d'un cours de Droit criminel (Capacité).

SIMONNET, chargé d'un cours d'Eléments de droit civil (Capacité).

RENARD, chargé d'un cours d'Eléments de droit civil (Capacité).

MELIN, A. ✪, Docteur en droit, chargé du cours de Science sociale.

ROVEL, I. ✪, Docteur en droit, Secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

Ire PARTIE

LA CORVÉE

TITRE I

SECTION I

LES ORIGINES DE LA CORVÉE

CHAPITRE UNIQUE

LES ORIGINES DE LA CORVÉE FÉODALE DANS L'ANCIENNE FRANCE

Lorsqu'on évoque, aujourd'hui, le souvenir de la corvée féodale, on voit généralement dans cette institution déchue comme une synthèse des maux qui accablaient les populations pauvres de l'ancien régime. Et cependant, son origine trouve son explication dans la situation même de la société de l'époque (1).

A ce moment, en effet, la société est profondément troublée ; durant quatre siècles, durant l'intervalle de quinze générations, des hordes barbares se déversent sur la Gaule, causant d'immenses désordres, produisant un ébranlement social sans second dans l'histoire. Les biens, la liberté, la vie même des personnes sont en péril. La cité, trop rudimentaire, est impuissante à se faire obéir du fort et à protéger le faible. Au milieu de cette anarchie, l'insécurité est profonde, surtout pour le petit qui, isolé, incapable de repousser les attaques auxquelles il est constamment en butte, et voyant à côté de lui un riche propriétaire, puissant, bien armé, disposant de nombreux serviteurs et sachant se défendre, pense pouvoir vivre en paix s'il se place sous sa protection. Il s'en remet donc à son « patronage » ou se « recommande » à lui. Alors intervient entre eux un *contrat* régulier, une *convention*, véritable marché par lequel l'un vend sa protection, l'autre son obéissance : le protégé donne sa terre au protecteur, qui la lui rend immédiatement à titre de *bénéfice* ou de *fief* et exige, en outre, pour prix de la protection qu'il s'engage à lui accorder, des redevances ou services divers, *corvées* réelles ou personnelles, qui font

(1) V. Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, Paris, 1907, 8e édit., pp. 125, 127, 133, 138, 176, 211.

l'objet de stipulations dans le contrat. Celui-ci porte, suivant les temps, les noms de contrat de patronage ou de recommandation (*commandatio*) (1).

La *convention*, telle est donc l'une des sources de la corvée, source bien avouable, d'ailleurs, puisque la corvée n'est ici que la condition d'un service rendu.

Mais les grands propriétaires ne sont pas les seuls à posséder une nombreuse clientèle. On recherche aussi beaucoup la recommandation des fonctionnaires royaux, chargés de rendre la *justice* ou de lever les milices du roi : *missi dominici* (envoyés du roi), *comites* (comtes), *duci* (ducs), *centenarii* (centeniers), ministres du palais.

En droit, *fief et justice n'ont rien de commun* et sont placés entre des mains distinctes. En fait, cependant, ils sont réunis dans les mêmes mains, car ou bien c'est le riche propriétaire qui n'a pas eu de peine à se faire attribuer le pouvoir justicier sur ses propres domaines, ou bien c'est le seigneur justicier qui obtient en concession de la faiblesse royale tout ou partie du territoire constituant le ressort de sa juridiction.

Fonctionnaire puissant et redouté, il possède et met en œuvre tous les moyens, y compris la force et la violence, pour opprimer les propriétaires soumis à son administration, les contraindre à la recommandation et usurper (2) (3) les services qui en sont le corollaire : services de corps, travaux divers, corvées appliquées, les unes au domaine seigneurial, telles que le curage des fossés et la réparation des bâtiments ; les autres, d'un caractère d'utilité plus générale, comme l'obligation de construire ou d'entretenir des routes et chemins, des ponts, d'endiguer des rivières, etc...

Cette seconde source de la corvée repose donc uniquement sur l'abus du pouvoir, sur l'*usurpation* (4) sans aucune contre-partie utile, sans aucun service rendu par le seigneur, qui l'impose ; aussi, est-ce

(1) V. Esmein, op. cit., p. 133.

(2) V. Ad. Vuitry, *Etudes sur le régime financier de la France du V^e^ au XIII^e^ siècle*, p. 39. « Les vexations des seigneurs sur les habitants des bourgs et des villes situés dans leurs domaines étaient quotidiennes, souvent atroces, prodigieusement irritantes ; la sécurité manquait encore plus que la liberté ».—Guizot, *Histoire de la civilisation en France*, II^e^ partie, XVI^e^ leçon.

(3) Les corvées sont des « servitudes que les seigneurs ont et exercent sur leurs sujets, desquelles le commencement a procédé d'autorité et oppression...». Dupineau, *Coutume d'Anjou*, II, p. 23. — « On employait une violence excessive envers les plus faibles pour en tirer des soumissions et de l'argent ». Boulainvilliers. *Dissertation sur la noblesse de France.*

(4) Au nombre des causes qui entretiennent la misère du peuple, est « l'*usurpation* faite par la noblesse sur les vassaux qui relèvent d'elles, en les assujettissant à des corvées..., lesquelles sont *contraires aux coutumes et aux lois*, mais qui sont autorisées par la possession et le crédit de ceux qui en jouissent ; il n'y a que l'autorité royale qui puisse délivrer ses sujets d'un joug si onéreux ». Boulainvilliers, *État de la France*, II, 118.

celle qui donne lieu aux plaintes les plus nombreuses, les plus acerbes et les plus justifiées (1).

A la suite de ces multiples accaparements, les seigneurs fieffeux et justiciers se trouvent à la tête d'immenses propriétés qu'ils ne peuvent mettre en valeur par les seuls efforts des petits propriétaires ou laboureurs dont ils les tiennent. Ils font alors aux dernières classes de la société, qui, suivant les temps, portent les noms de colons, de lides, de serfs, de vilains et de roturiers, des *concessions* (2) de terres, de bois, de pacages, qu'ils grèvent de services corporels sans cesse croissants en nombre, en variété, en étendue, mais qui, dès le début de la mise en usage de la concession, sont une charge moins lourde que ne l'eussent été l'achat ou le bail.

A cette troisième source de la corvée s'en ajoute une dernière : l'*affranchissement* (3), qui rattache, par cette communauté d'origine, la corvée du moyen âge à celle de Rome.

Au XII[e] siècle, avec le mouvement d'émancipation communale qui se dessine, naît un vif désir de liberté. Prudemment, le seigneur croit devoir prévenir la sédition et la révolte au moyen de l'affranchissement. Mais la chaîne n'est rompue que pour être remplacée par une autre : qui ne peut se rédimer en argent est tenu de donner son temps, son travail, son corps pour l'exécution de travaux dont l'habileté inventive du châtelain accroît démesurément et la diversité et le nombre : le serf doit « faucher, faner, labourer, scier les blés, les rentrer, les battre, façonner les vignes, faire les vendanges, fournir pour les charrois, charrettes, harnois, bêtes et conducteurs ; il doit curer les fossés, battre les douves du château pendant la résidence du maître, pour protéger son sommeil contre le chant monotone des grenouilles ou lorsque sa dame est en mal d'enfant, *faire les chemins, transporter les matériaux pour les constructions nouvelles et les réparations ;* il lui faut vider les écuries, porter le fumier dans les champs, couper et rentrer les chaumes, nettoyer le manoir, aider les ouvriers, maçons, couvreurs et charpentiers, soigner le jardin, faire toutes les commissions, porter les lettres, aller chercher toutes les provisions, le pain, le vin, le poisson, les épices ; curer les étangs et les douets

(1) Conscients de la légitimité de ces plaintes, les titulaires des services de justice s'efforcent de dissimuler l'origine de ceux-ci, et, par l'interversion du titre qui les renferme, de les rattacher à la concession d'un fief qui donne lieu à un titre de caractère conventionnel.

(2) Dans les actes d'inféodation, on peut lire : « Vous m'avez chassé de mes terres, et ensuite, vous me les avez données à cultiver ». *Marculfi formulæ*, lib. II, form. 28, 70, cité par Bonnemère, *Histoire des paysans*, t. I, p. 122. V. Esmein, op. cit. p. 176-178, 180, 185-187.

(3) V. Esmein, op. cit., p. 239, 241, 341-342.

des moulins ; garder les foires et les champs, poursuivre les criminels, les escorter à la prison ou au gibet, même, au besoin, faire office de pendart » (1).

Ainsi, sous l'influence des abus introduits par la tyrannie seigneuriale, la corvée, de quelque origine qu'elle soit issue, à quelque titre qu'elle soit imposée, devient un signe de l'avilissement et de la déchéance de l'homme.

On s'explique, dès lors, la haine dont elle était l'objet sous l'ancien régime.

SECTION II

LA CORVÉE VICINALE

La communauté d'origine des différentes corvées seigneuriales nous a obligé, pour la clarté de l'exposé qui vient d'être fait, à confondre avec les autres, celle qui a trait à la construction et à l'entretien des voies de communication.

C'est cependant uniquement cette « corvée vicinale » qui doit faire l'objet de la présente étude.

D'autre part, la corvée vicinale ne sert pas seulement à construire ou à réparer les chemins desservant les diverses parties du domaine seigneurial ; elle est aussi appliquée à l'ouverture et à l'entretien des voies d'une utilité commune publique.

Ce sont, d'abord, les chemins reliant entre eux les hameaux, les villages, les bourgs, d'où le nom de *corvée bourgeoise* donné aux travaux qui y sont effectués. Le roi ne peut l'exiger que pour les chemins de son domaine propre, au même titre que les seigneurs dans leurs seigneuries.

Puis, au fur et à mesure que son autorité s'accroît et s'affermit sur ses vassaux et qu'est reconstituée l'unité du pouvoir central, il demande non plus seulement à ses serfs propres en tant que leur seigneur, mais, en tant que suzerain, aux serfs de ces vassaux et par l'intermédiaire de ceux-ci, des services d'ordre militaire (construction d'ouvrages stratégiques, de ports militaires) ou d'ordre vicinal (construction et entretien de ponts, de chaussées, de grandes routes à l'usage du passage des armées ou des courriers royaux).

(1) Bonnemère, op. cit. ; t. I, p. 269.

C'est la *corvée royale* qui, tantôt se substitue, tantôt se superpose à la corvée bourgeoise, dont elle accroît ainsi le fardeau.

Etudions d'abord la corvée bourgeoise, puisqu'elle a été mise en usage la première et qu'elle a servi de base et de modèle à la corvée royale.

CHAPITRE Ier

LA CORVÉE BOURGEOISE

I. — Besoins auxquels elle est destinée à satisfaire.

Il serait erroné de croire que l'on a longtemps méconnu dans l'ancienne France l'intérêt que présente, pour une société civilisée, un réseau de voies de communications bien aménagé et convenablement entretenu. De bonne heure, en effet, on se rend compte de l'utilité d'un tel réseau ; mais la tendance naturelle qui semble avoir, de tout temps, poussé le campagnard à n'envisager que son intérêt personnel, sa défiance ou son indifférence habituelles à l'égard de ce qui paraît s'en écarter ou toucher à l'intérêt général, l'absence d'initiative, à la campagne, où la défaveur qui accueille l'initiative lorsqu'elle s'y produit, sont autant de causes explicatives de ce fait que, en dépit des avantages reconnus à une bonne viabilité, le paysan n'a pas toujours accordé à cette question, qui le touche cependant de si près, toute l'attention qu'elle comporte pour lui.

Pourtant, ainsi que cela se pratique encore si souvent aujourd'hui dans les campagnes, il se rencontre au moyen-âge des cultivateurs qui s'entendent pour percer et entretenir en commun, au moyen de leurs bras, de leurs attelages et de leur matériel de transport, des chemins publics d'une utilité collective. Mais la grande majorité des voies secondaires des villages et des bourgs (1) sont dues au travail de la « corvée bourgeoise » qui les ouvre et les répare.

Les campagnes sont pauvres, en effet, et les impôts bien pesants ; une nouvelle imposition en argent applicable aux chemins serait très mal accueillie ; aussi, en présence de la limitation des ressources fiscales des paroisses, leurs administrateurs (syndics, échevins) et les seigneurs ont-ils recours aux ressources si faciles du travail cor-

(1) Ces voies sont d'ailleurs très nombreuses à partir du xve siècle et forment un réseau fort suffisant pour les nécessités du temps. V. de Tocqueville, *l'Ancien régime et la Révolution*, 7e édition, pp. 316 et 367.

porel, à la corvée bourgeoise. Ce travail est d'ailleurs assez facilement accepté des paysans qui en constatent l'utilité immédiate par l'usage quotidien qu'ils font des « chemins des bourgs », par les avantages qu'ils en tirent pour assurer ou faciliter la culture et le défruitement de leurs domaines.

Parfois, cependant, les communautés apportent une telle indifférence ou même une telle mauvaise volonté à réparer leurs chemins que l'autorité est dans la nécessité de leur adresser à cet effet des injonctions sévères, et, en cas de résistance ou de retard à y obtempérer, de les menacer d'augmenter la part de travail qui leur incombe ou de rejeter leurs demandes en dégrèvement (1).

II. — Son régime et ses résultats.

La corvée bourgeoise est placée sous le régime des usages locaux, de la coutume, comme on dit alors, et ignore généralement la réglementation administrative.

Vers le XVII[e] siècle, toutefois, dans quelques régions de l'Est, notamment dans les généralités de Châlons, de Metz et de Troyes, les habitants les paroisses sont, chaque année, réquisitionnés par l'intendant pour construire et réparer leurs chemins pendant une durée habituelle de quatre jours.

Sur l'avis des habitants, de l'ingénieur chargé de diriger les travaux et du seigneur intéressé, l'intendant détermine les chemins auxquels doit être affectée la corvée bourgeoise et arrête l'état dressé par le service des ponts et chaussées, fixant les tâches respectives des paroisses ; la surveillance des travaux est confiée soit aux syndics ou échevins de la communauté, soit à un agent — piqueur ou surveillant — de l'administration vicinale. Tantôt les quatre journées de sa durée sont comprises dans celle de la corvée royale et en sont déduites, tantôt elles s'y ajoutent. Dans ce dernier cas, assez fréquent, il s'attache à la corvée des chemins des bourgs un peu de la haine qu'inspire la corvée des grands chemins. Le paysan, qu'il travaille aux chemins de son village ou à ceux du roi, est en butte aux vexations et abus des agents de l'autorité. Ceux-ci n'hésitent pas d'ailleurs à détourner les travaux à leur profit exclusif ; l'un consacre la corvée à l'ouverture de belles allées dans son parc ; l'autre à percer des chemins carrossables donnant accès à son habitation. Cependant que le paysan se voit refuser l'autorisation d'affecter aux chemins de son

(1) V. Albert Babeau, *Le village sous l Ancien regime*, Paris, 1879, 2[e] édit., p. 260

village une partie du temps qu'il donne pour la corvée royale (1). Et pourtant, la distraction au profit de ces chemins de quelques-unes des trente, quarante et même cinquante journées de travail qui sont affectées aux chemins royaux, serait très profitable aux premiers sans être bien préjudiciable aux seconds ; les quatre journées de corvée bourgeoise sont réellement insuffisantes pour produire un résultat appréciable ; aussi, les chemins secondaires de l'ancien régime sont-ils dans un état lamentable. « Les rues et les abords des villages sont impraticables » (2). Le tracé, fixé sans aucun souci des commodités du transport, vise plus au raccourcissement du trajet qu'à la réduction des pentes et des rampes, qu'à l'atténuation des courbes brusques et dangereuses. La plateforme repose, sans empierrement ni cailloutage, sur le sol naturel que le passage renouvelé des charrois a tôt fait de hérisser de saillies, de garnir de dépressions, constituant autant de nids à bourbiers ; l'herbe envahit la chaussée qui ne se distingue plus des terrains avoisinants que par les deux sillons qu'y a creusés et qu'approfondit sans cesse le passage des pesants charrois, jusqu'au moment où, la circulation n'y étant plus possible, anticipe sur le pré ou le champ contigus.

Tel est l'état des chemins dont le paysan doit forcément se contenter, sans y pouvoir porter remède ; on conçoit qu'il ne s'y résigne que difficilement et en murmurant lorsqu'il voit le contraste saisissant que font avec ses pauvres sentiers les magnifiques routes royales qui ne lui servent guère et dont il est obligé pourtant d'assurer, pour la majeure partie, le parfait entretien (3).

On s'explique ainsi que cet état de choses déplorable (4) ait donné lieu de sa part à des réclamations et à des plaintes très vives qui, jointes à celles qu'il émet au sujet de la corvée royale, trouvent un écho puissant et douloureux dans les cahiers de doléances de 1789.

---

(1) ... « il convient de refuser aux paysans de faire emploi de la corvée sur les routes particulières de leurs villages, attendu qu'elle doit être réservée aux seuls grands chemins où, comme on disait alors, aux *chemins du Roi* ». Tocqueville, op. cit., p. 221.

(2) « Dans la généralité de Rouen, le paysan ne peut rien vendre, par suite de la misère générale et de l'impraticabilité des chemins ». Boulainvilliers, *Etat de la France*, II, p. 3.

(3) Antoine Ségalat, *L'impôt des prestations, 1906*, thèse, p. 59.

(4) Un trouvère du XII[e] siècle nous a transmis ce tableau raccourci, mais saisissant, des maux qui désolent les campagnes dès cette époque : « chaque jour est pour nous jour de peines ; nous n'avons pas une heure de paix, tant il y a de *services* et de redevances, de tailles et de *corvées* ». Cité par Ad. Vuitry, op. cit., (Ve. au XIII[e] siècle), p. 95.

CHAPITRE II

LA CORVÉE ROYALE

I. — La corvée royale avant sa réglementation.

En traitant de la corvée bourgeoise, il n'a été question que des travaux appliqués à la construction et à la réparation des chemins des communautés, à l'exclusion des droits, redevances et services réclamés aux habitants de ces communautés par les seigneurs. De même, par corvée royale, il ne faut entendre ni les services exigés des particuliers par le roi pour le transport des forçats dans les bagnes ou des mendiants dans les dépôts de mendicité, ou des effets militaires quand les troupes changent de garnison, ou des bois de construction destinés à la marine, ni les travaux d'ordre militaire également imposés à des particuliers (construction de casernes...), mais seulement une prestation en nature, véritable impôt public, exigé d'une certaine catégorie d'individus pour l'entretien des routes (1) ou grands chemins.

Et tout d'abord, un mot sur son origine.

La corvée royale procède directement de la corvée seigneuriale dont elle s'est bornée à calquer et la forme et le mode d'accomplissement. La raison de cette adaptation est simple.

Au XVII[e] siècle, en effet, à l'époque où l'évolution industrielle ouvre au commerce de multiples débouchés nouveaux, les voies de communication acquièrent une importance jusqu'alors inconnue, et l'accroissement de leur réseau devient une nécessité, de la satisfaction de laquelle dépend l'avenir de l'activité nationale. Mais, pour y pourvoir, grandes sont les difficultés : la pauvreté, la misère du peuple, déjà surchargé d'impôts, lui rendraient sans doute inacceptable toute nouvelle contribution en argent. D'autre part, la situation financière du pays, obérée par des guerres continuelles, ne permet pas davantage d'y faire face. Dès lors se présente naturellement l'idée d'étendre aux grands chemins la corvée appliquée aux voies secondaires, qui fonctionne en somme sans trop de heurt — du moins veut-

(1) Définition de la corvée royale donnée par le contrôleur général Orry, dans sa circulaire aux intendants, en date du 13 juin 1738. (V. Vignon, *Etudes historiques sur l'administration des voies publiques en France*, aux XVII[e] et XVIII[e] siècles, t. III, pièces justificatives, p. 3).

on le croire — et à laquelle les populations sont habituées de temps immémorial (1).

Ainsi entre en usage la corvée royale ; mais, au début, seulement à titre exceptionnel et local (2).

C'est dans cette mesure relative que Sully, revêtu du titre de « Grand Voyer » créé à son intention par Henri IV, emploie la corvée aux routes, qu'il fait ouvrir en grand nombre. Cependant cette partie de son œuvre « ne se ressent pas, comme les autres, des vues supérieures de ce grand homme » (3).

Colbert, puis Louis XIV déploient leur activité au développement des grands chemins. Le grand ministre semble prévoir les abus qui seront faits de la corvée ; aussi cherche-t-il déjà à les prévenir (4).

Mais c'est surtout sous les règnes de Louis XV et de Louis XVI que les chemins prennent un essor inconnu jusqu'alors et parviennent à un état de viabilité admirable (5). Durant la minorité du premier de ces monarques, le régent, secondé par le corps des ponts et chaussées créé en 1626 par Louis XIII, obtient, au moyen de la corvée qu'il essaye de généraliser, des résultats inespérés. Il est aidé dans cette tentative par l'intendant Orry qui applique aux grands chemins le régime du travail corporel déjà introduit par lui en 1726 dans sa généralité de Soissons, puis ultérieurement dans le Hainaut.

Nommé, en 1730, contrôleur général des finances, Orry continue ses efforts de généralisation, qui réussissent au point qu'en 1737, la corvée royale est devenue, dans presque toutes les provinces des pays d'élections le mode habituel et normal de construction et d'entretien des grands chemins.

Mais jusqu'alors, la corvée royale est restée dépourvue de toute réglementation, déplorable lacune qui laisse la porte ouverte aux

---

(1) Tel est le lien de filiation qui rattache la corvée royale à la corvée bourgeoise. Elles présentent toutefois entre elles quelques différences qui font qu'elles doivent être distinguées l'une de l'autre. D'abord, et nous le savons déjà, la première a pour objet les grands chemins royaux, la seconde concerne uniquement les petits chemins des villages, hameaux, bourgs ou petites villes. Ensuite, tandis que la première est toujours obligatoire, l'autre est parfois facultative ; enfin, la corvée bourgeoise ne repose que sur des usages locaux, sur la coutume, alors que la corvée royale, du moins à partir de 1737 (V. infra p. 16.) est réglementée administrativement et laisse par conséquent une moindre place à l'arbitraire.

(2) Dès ce début, il est cependant fait un emploi régulier et habituel de la corvée royale, dans les provinces frontières, pour l'ouverture des chemins stratégiques.

(3) V. *Encyclopédie* de Diderot et d'Alembert, art. « corvée ».

(4) V. Vignon, op. cit., t. III, p. 4.

(5) L'agronome anglais Young traversant la France en 1787 s'écriera : « Si les Français n'ont pas d'agriculture à nous montrer, ils ont des routes ; rien de plus magnifique, de mieux tenu... » « *Voyages* », t. III, p. 9.

abus de toutes sortes de la part des agents de l'autorité, engendre la multiplication et la diversité des systèmes d'application et aboutit à l'incohérence. C'est pour combler cette lacune et porter remède aux sérieux inconvénients qui en résultent qu'est envoyé, au mois de mai 1737, un « Mémoire sur la conduite du travail par corvées » (1). Ce mémoire est bientôt suivi (13 juin 1738) d'un autre intitulé « Mémoire instructif sur la réparation des chemins » (2), lequel, comme l'indique son titre, contient les instructions précises nécessaires à l'application du précédent document.

II. — La réglementation de la corvée en 1738.

De même que, de nos jours, le service des contributions directes est réparti en deux administrations distinctes chargées l'une, de l'assiette, l'autre du recouvrement de ces impositions, de même, le mémoire du contrôleur général Orry partage l'exécution de la corvée royale en deux phases bien tranchées : 1° le commandement à la corvée, qui correspond à ce que nous appelons aujourd'hui l'assiette de l'impôt, et incombe à l'intendant ; 2° la direction des travaux ou mode de libération de l'impôt, qui est confiée à l'administration des ponts et chaussées.

a) *Commandement à la corvée.* — C'est l'intendant qui désigne les paroisses auxquelles incombe la charge de la corvée royale. Le critère adopté pour cette désignation repose sur la situation des lieux : peuvent être appelées aux travaux à exécuter, toutes les paroisses dont le chef-lieu n'est pas distant de plus de quatre lieues de la route à ouvrir ou à réparer (3). Puis, intervient une double répartition ; l'une collective, entre les paroisses désignées ; l'autre individuelle, dans chacune de ces paroisses, entre leurs habitants.

La première est faite par l'intendant sur le vu d'états ou devis dressés par le service des ponts et chaussées, en prenant pour base la taille ; il y a parallèlisme complet entre la taille et la corvée ; là où la taille est personnelle, la corvée l'est également, c'est-à-dire que la quotité en est déterminée suivant le nombre des corvéables (hommes, bêtes de somme et de trait) ; là où la taille est réelle, la corvée l'est aussi, c'est-à-dire établie d'après l'importance des propriétés foncières.

(1) V. Vignon, op. cit., t. III, p. 7.
(2) V. le texte de ce « Mémoire instructif » dans Vignon, op. cit., t. III, pièces justificatives, p. 3.
(3) Cette distance est réduite par le « Mémoire instructif » de 1738 à trois lieues, mais seulement pour les corvéables qui ne disposent que de leurs bras.

La répartition individuelle dans chaque paroisse est faite par le syndic qui, éclairé par le concours des notables, dresse une liste comprenant les habitants valides de la communauté, âgés de 16 ans au moins. Même, aux termes du mémoire de 1737, les enfants des deux sexes, dès qu'ils sont âgés de plus de 12 ans, peuvent être réquisitionnés pour porter aux ouvriers les cailloux et le sable. Les paroisses sont solidaires entre elles pour l'exécution des travaux mis à leurs charges, et dont la durée est fixée par l'intendant, sans qu'elle puisse, pour chaque assujetti, excéder trente jours par an.

b) La *direction des travaux* est confiée à l'administration des ponts et chaussées, dont la hiérarchie se compose d'ingénieurs, d'inspecteurs, de piqueurs et de surveillants. Les individus inscrits sur l'état dressé par le syndic sont convoqués à des époques choisies autant que possible au printemps et à l'automne. Aux jours fixés, le piqueur détermine à chaque corvoyeur sa tâche. La surveillance des chantiers est assurée par les agents subalternes des ponts et chaussées.

De même qu'à l'égard des paroisses entre elles, la solidarité existe entre les habitants d'une même paroisse, lesquels ne peuvent, en outre, ni se faire remplacer, ni se libérer en argent. La corvée est ainsi personnelle et corporelle. Enfin, les infractions aux ordres donnés sont sévèrement sanctionnées : majoration de tâche, amende, garnison, emprisonnement.

TITRE II

CRITIQUE

CHAPITRE Ier

LES VICES DE LA CORVÉE

Le rapide exposé qui vient d'être fait a suffi pour faire apparaître les vices qui entachent la corvée royale, tant dans son assiette que dans son mode d'exécution. Un examen un peu moins superficiel permettra de leur donner quelque relief.

I. — Vices fiscaux (1).

Il est de principe élémentaire de droit fiscal qu'en tout pays l'impôt doit être réparti entre tous les membres de la société qu'il renferme, en proportion de leurs facultés, en d'autres termes, que l'impôt doit être général et proportionnel.

Les règles qui régissent la corvée contiennent une double *violation* à ce principe et créent ainsi une double source *d'inégalités* : inégalité entre les imposés, dérivant *d'exemptions* arbitraires ; inégalité quant au *taux*, issue de *l'absence de proportionnalité* entre l'impôt et les facultés contributives des assujettis.

a) Inégalités entre les imposés.

Cette inégalité se manifeste sous deux formes très nettement distinctes : l'une, collective, entre les diverses paroisses ou communautés ; l'autre individuelle, entre les habitants d'une même paroisse.

a) *Inégalité collective.* — Tout d'abord, les villes sont généralement dispensées de toute corvée ; puis, parmi les communautés rurales, seules, sont assujetties, celles que leur situation géographique place à une distance des routes non supérieure à quatre lieues. Mais l'utilité de la route n'est guère moindre pour la paroisse qui en est distante de quatre lieues et demie que pour celle qui n'en est séparée que par un trajet de quatre lieues ; cependant, la première est imposée et la seconde exemptée.

D'autre part, les paroisses étant solidaires entre elles pour l'exécution du travail qui leur est imparti, l'exemption des unes devient une surcharge pour les autres.

b) *Inégalité individuelle.* — Cette inégalité est la résultante des innombrables exemptions dues aux libéralités royales. Ces exemptions sont susceptibles d'être rapportées sous quatre chefs.

Est à citer, en premier lieu, l'exemption qu'on pourrait qualifier de *constitutionnelle*, à raison de ce fait qu'elle tire son origine des fondements mêmes de la monarchie, et qui s'applique aux nobles, aux ecclésiastiques, aux clercs.

Puis, les exemptions reposant sur la *loi* ou la *jurisprudence* ou la *coutume*, lesquelles portent sur : les fonctionnaires ou titulaires de charges auxquelles sont attachées des prérogatives, les officiers de

(1) Ne sont compris sous cette dénomination de « vices fiscaux » que ceux qui affectent l'assiette de la corvée. Ceux qui sont consignés sous les rubriques « vices administratifs » et « vices sociaux » concernent son mode d'exécution. Enfin, les « vices économiques » exposent le résultat obtenu par la corvée.

justice, les avocats, les médecins, les notaires, les banquiers, les notables (1), les habitants des villes franches, les marchands, les artisans (2).

En troisième lieu, les exemptions dictées par des *considérations sociales ou humanitaires*, appuyées sur l'âge (vieillards), sur le sexe que le malheur a frappé (veuves), et même, dans certaines provinces sur le dénûment (indigents) (3). Cette catégorie d'exemptions ne donnerait pas lieu à critique si l'arbitraire application qu'en font les agents des ponts et chaussées n'en dénaturait le sens et la portée.

Enfin, les exemptions *fiscales* (4) proprement dites, dérivant de la défectuosité de l'assiette même de la corvée, c'est-à-dire de la taille ; car tous les reproches — et ils sont nombreux — susceptibles d'être adressés à la taille (5) s'appliquent, par répercussion, à la corvée. Or, la taille est une des principales causes de la ruine des campagnes ; dans certaines généralités, « il y a des distinctions de terres nobles et de roture, et de plusieurs sortes d'exemptions qui n'y conviennent point ; il est de nécessité que tout paye... » (6).

La taille, dit encore le contrôleur général de 1772, « arbitraire dans sa répartition, solidaire sans sa perception... est sujette à des variations continuelles par suite de tous les changements qui arrivent chaque année dans la fortune des contribuables » (7).

Voilà l'impôt qui sert de base à la corvée ; les inégalités, les injustices, les exemptions (8) de l'un se superposent, se surajoutent aux mêmes vices qui entachent l'autre.

Et comme le nombre des corvéables diminue à mesure que s'accroît celui des exemptés, comme, pour l'exécution du travail assigné, les paroisses sont solidaires entre elles, et, dans une même paroisse les individus entre eux, il résulte que la corvée, accroissant le faix

---

(1) Tocqueville, op. cit. p. 463.

(2) Les serviteurs des nobles et des ecclésiastiques sont aussi exemptés de la corvée.

(3) La production d'un certificat d'indigence est exigée, dans ce cas, à l'appui de la demande d'exonération.

(4) Les exemptions arbitraires des agents de l'autorité sont rattachées aux vices administratifs. V. infra pp. 18 et suiv.

(5) V. Esmein, pp. 552 et suiv.

(6) Vauban, *Dime royale*, dans *Coll. des principaux économistes*, par Eug. Daire, 1843, p. 60.

(7) Cité par Tocqueville, op. cit., p. 214.

(8) Dans certaines généralités, sont exemptés de la corvée, parce qu'ils jouissent déjà de l'exonération de la taille : les chirurgiens, maîtres d'écoles gratuites, ouvriers de papeteries, maîtres de forges et verreries, vachers communs des villages, etc... — Ségalat, op. cit., p. 16. — « L'accroissement du nombre des personnes qui jouissent d'exemptions dans le payement des impôts devient un véritable préjudice pour le reste de la nation ». Necker, de *l'Administration des finances de la France*, 1874, t. III. p. 148. — V. aussi Esmein, op. cit., pp. 552 et suiv.

pesant d'une fiscalité déjà excessive (1), est littéralement écrasante pour les malheureux — journaliers ou manouvriers valides, et laboureurs — qui n'ont pu s'y soustraire. Or, ces privilégiés à rebours appartiennent à la partie la plus nécessiteuse de la population, à celle qui n'a pour subsister que le produit du travail de ses bras.

Ainsi apparaît nettement la seconde violation du principe fiscal prérappelé, c'est-à-dire :

b) L'inégalité quant au taux.

Elle résulte de l'absence de proportionnalité entre l'impôt corporel et les facultés des imposables. Sa source se trouve dans le même vice que celui entachant la taille. Il faut, déclare de Boisguillebert en un style lapidaire, « que le roi veuille et entende que la taille soit désormais répartie avec justice, c'est-à-dire que les riches paient comme riches et les pauvres comme pauvres » (2).

Et cependant, elle existe pour la corvée, cette proportionnalité, mais renversée, puisque — sans toutefois qu'aucune volonté arrêtée ait présidé à cet effet, — la corvée, lot de la pauvreté, est assise en raison inverse des ressources de ceux qu'elle atteint !

Les victimes de l'imposition inique retirent-ils au moins de celle-ci quelque profit ? Hélas ! cette circonstance atténuante ne peut être accordée à la corvée, et, malgré l'apparence de paradoxe, il est de vérité indéniable que ceux qui se servent des chemins sont ceux qui ne les font pas et que ceux qui ne s'en servent pas ou que peu sont ceux qui les font.

En effet, les grands chemins sont utilisés surtout par le roi et par les seigneurs pour le transport des troupes armées ; par les nobles, les ecclésiastiques, les bourgeois, les gros propriétaires, les premiers pour la circulation de leurs carrosses, qui ne s'accommoderaient pas volontiers de routes garnies d'aspérités, les autres pour le défruitement de leurs vastes propriétés et le transport des denrées en provenant ; enfin, par les entrepreneurs d'industrie (3) pour la circulation, sur un marché qui chaque jour s'agrandit, qui, d'urbain devient régional, puis national, des matières premières et des objets manufacturés qui en dérivent.

---

(1) Taine estime qu'au XVIII[e] siècle, « sur 100 fr. de revenu net, l'impôt direct prenait au taillable 53 fr., plus de la moitié. C'est, à peu près, ajoute-t-il, cinq fois autant qu'aujourd'hui ». *L'Ancien Régime*, 4[e] édit., p. 77.

(2) De Boisguillebert, *Le Détail de la France, Coll. des princip. écon.*, par Eug. Daire, p. 222.

(3) C'est vers le XIV[e] siècle que l'industrie manufacturière agglomérée se substitue à l'industrie corporative ou plutôt que naît la première de ces institutions en concomitance avec la seconde. L'époque est encore éloignée où l'entrepreneur régentera la production.

Tous ces privilégiés du titre, du rang ou de la fortune font, en outre, un commun usage des chemins royaux pour leur correspondance postale. Cependant, ils sont exempts de toute contribution à leur création ou à leur entretien.

Le paysan ou le manouvrier, au contraire, les seuls artisans de ces routes, n'en usent pour ainsi dire pas.

Le paysan, pour la conduite du fumier dans ses champs et la rentrée de la récolte à son grenier, l'ouvrier pour se rendre à son atelier, suivent de préférence les « chemins de traverse », peut-être mal tracés ou même confondus avec le sol avoisinant, mais qui lui raccourcissent généralement le trajet à parcourir.

Ainsi, des éléments constitutifs de l'assiette de la corvée, il n'en est aucun qui ne contribue à la rendre odieuse.

II — Vices administratifs.

Le mode d'application de la corvée ne prête pas moins à la critique que son assiette.

Durant tout le temps qui précède sa réglementation pour l'ensemble du pays, la corvée, placée sous le régime des usages locaux, multiples et divers, amène des difficultés d'un double ordre : difficultés pour les corvéables de bien connaître leurs devoirs, et, par suite, de s'en acquitter régulièrement ; difficulté pour les fonctionnaires, souvent appelés à changer de résidence, de se tenir au courant des usages différents.

Mais l'organisation régulière de la corvée ne fait pas cesser les exactions dont les agents de l'autorité se rendaient déjà coupables précédemment ; l'arbitraire fleurit du haut en bas de l'échelle administrative (1), surtout dans les rangs des agents subalternes (piqueurs et surveillants), qui distribuent des exemptions au gré de leurs passions ou de leurs affections : la haine, la jalousie, la vengeance,

(1) Il ne s'agit guère ici que de l'administration des ponts et chaussées et spécialement des agents du service actif. Il résulte, en effet, des renseignements fournis par M. Boullanger, ingénieur de cette administration, auteur de l'article « corvée » précité de l'Encyclopédie, que les agents sédentaires ont « le cœur rempli de sentiments équitables » qui leur font demander, par exemple, qu'en répartissant entre les réfractaires à la corvée les frais de garnison s'élevant ordinairement à douze, quinze ou dix-huit francs par paroisse, « on ait égard aux divers espaces de temps que les particuliers auront été sans travailler, au plus ou moins d'exactitude avec laquelle ils y seront revenus en conséquence des ordres » qui leur auront été donnés successivement pour les rappeler à l'accomplissement de leurs tâches, « enfin, sur la quantité de la tâche qu'ils redoivent chacun... ». Boullanger, en praticien, estime que ce sont là des mesures d'une justice trop minutieuse et que la corvée est « une des choses dont... la conduite et les règlements doivent être simples, et la police brève et militaire ». V. *Encyclopédie de Diderot et d'Alembert*, art. « *corvée* ».

l'envie, la crainte des puissants ou le désir de se ménager leurs bonnes grâces, l'intention d'obliger un parent, un ami, une personne dont on peut attendre un service, la gratitude pour un service déjà rendu, tous les mobiles des passions humaines interviennent à l'envi dans les décisions distributives des exonérations. Il est rare que les demandes d'exemptions n'arrivent pas à être accueillies, pour peu qu'elles soient l'objet d'une recommandation ou poursuivies avec persévérance ; une demande a-t-elle été rejetée par un agent subalterne, elle est représentée à un autre du même grade ou à un fonctionnaire supérieur, ou on la renouvelle l'année suivante, ou, si elle n'est décidément pas admise, on obtient des ménagements et des adoucissements en cours d'exécution.

En dépit des règles posées dans les instructions, les époques des travaux sont souvent fixées sans souci des intérêts de l'agriculture, aux moments des semailles ou de la moisson. Leur durée, qui ne devrait pas dépasser annuellement trente jours, est laissée à l'appréciation de l'intendant (1) et varie, suivant les généralités, de 8 à 40 et même à 50 jours (2).

Ici, d'un bon dîner offert à l'ingénieur par un gros propriétaire qui désire avoir la route à proximité de son domaine, dépend la direction donnée à cette route, « quoiqu'il en puisse coûter aux propriétaires voisins et aux fonds des ponts et chaussées » (3). Là, l'intendant « fait construire diverses chaussées pour l'agrément de ses propriétés » (4). C'est ainsi que les corvées sont détournées de leur destination d'utilité générale au profit d'intérêts privés.

Les agents des ponts et chaussées sont d'une dureté et d'une rigueur extrêmes envers les corvoyeurs, au point qu'on évite d'entrer au service de cette administration pour n'avoir pas à diriger la corvée (5) et qu'on se plaint des fonctionnaires « qui comptent trop les hommes pour quelque chose ». Les agents subalternes malmènent les

---

(1) « Un préfet ne donne qu'une faible idée de l'intendant d'autrefois », dit M. Alfred Rambaud, *Histoire de la civilisation française*, t. II, p. 32.— « Dans les pays d'élections,... l'intendant... avait les fonctions administratives et gouvernementales faisant de lui comme un vice-roi. Il avait en toutes matières une compétence non exclusive, mais presque absolue. » V *Traité élémentaire de droit administratif*, par H. Berthélemy, 2e édit., Paris, 1902, p. 130.

(2) Il est vrai que le système du travail à la tâche, seul en vigueur, ouvre au travailleur actif et assidu la faculté de se libérer en un moindre laps de temps.

(3) *Correspondance inédite de Condorcet et de Turgot*, par Charles Henry, Paris, 1882, p. 226.

(4) M. de la Galaizière, intendant de Lorraine, auquel fut donné le surnom de « l'homme de Neuviller », du nom de la route qu'il fit construire par corvées. Cité par M. Habault, *l'impôt des prestations*, thèse, p. 38.

(5) V. *Corresp. de Condorcet et de Turgot*, p. 227.

travailleurs, « les traitent comme des nègres » (1). Il arrive alors parfois que ceux-ci se rebellent et se plaignent. Ainsi, un piqueur, chargé de diriger la corvée est poursuivi par un paysan qu'il a maltraité. Le conseil évoque l'affaire et l'ingénieur en chef, écrivant confidentiellement à l'intendant, dit à ce propos : « à la vérité, le piqueur est très répréhensible ; mais ce n'est pas une raison pour laisser l'affaire suivre son cours, car, il est de la plus grande importance pour l'administration des ponts et chaussées que la justice ordinaire n'entende ni ne reçoive les plaintes des corvéables contre les piqueurs des travaux. Si cet exemple était suivi, ces travaux seraient troublés par des procès continuels » (2). Ainsi, des juridictions spéciales sont réclamées pour connaître des plaintes portées contre les fonctionnaires des ponts et chaussées, qui, presque toujours absous, se sentent tacitement autorisés à faire dans les campagnes, leurs petits tyranneaux (3).

Leur amitié est dès lors vivement recherchée ; elle est précieuse, en effet, et productive en faveurs : allègement de tâche, envoi du corvéable à proximité de son habitation, large tolérance au sujet des retards d'arrivée sur les ateliers et des avances sur les heures de départ.

Par contre, des pénalités sévères, distribuées de la façon la plus arbitraire sanctionnent les plus légères peccadilles, les plus faibles manquements aux ordres donnés : accroissement de tâche, amende (4) d'un taux variable, s'élevant jusqu'à 50 livres dans la généralité de La Bresse ; garnison, système barbare et vexatoire ; emprisonnement. Les défaillants sont parfois conduits *manu militari* sur les chantiers par la maréchaussée. Si les agents subalternes se montrent particulièrement rigoureux dans l'application des peines, les agents supérieurs ne le sont guère moins, lorsqu'ils ne le sont même pas davantage. C'est à tous les degrés de sa hiérarchie que l'administration est inexorable aux plaintes, inaccessible à la pitié. Boullanger, sous-ingénieur dans la généralité de Tours, déclare cyniquement qu'il a bien plus souvent fait mettre sur ses travaux des corvoyeurs en prison parce qu'ils étaient venus tard ou qu'ils s'étaient retirés le soir avant l'heure

---

(1) Alfred Rambaud, op. cit., p. 168.

(2) de Tocqueville, op. cit., p. 109.

(3) « L'oppression et l'injustice auxquelles donne lieu l'accomplissement des corvées sont au-dessus de nos méthodes de calcul », écrit Condorcet. V. *Corresp. de Condorcet et de Turgot*, p. 198.

(4) Je sais, dit Turgot, que M. Beauvisage, ingénieur, « a fait condamner les habitants de Ribemont une ou deux fois à des amendes, *que l'intendant a jugées mal prononcees* ». V. Condorcet, op. cit., p. 227.

que parce qu'ils n'étaient point venus (1). Le même fonctionnaire révèle aussi la rigidité de principes observée dans son administration et l'absence de commisération aux maux étalés sous ses yeux lorsqu'il ajoute : « je conviens, à la vérité, de la misère du peuple ; mais, je ne conviens point que, pour cette raison, la justice puisse jamais fléchir... elle ne peut être sujette à aucune souplesse sans se détruire pour jamais ».

Il serait sans doute abusif de généraliser à l'égard de l'administration des ponts et chaussées tout entière les exactions qu'il est pénible d'avoir à reprocher à un nombre trop considérable de ses agents.

Mais ce n'est pas tout. Les ingénieurs, après avoir fait commencer des travaux de percement d'une route nouvelle, tergiversent, reviennent, en cours d'exécution, sur leurs projets primitifs, abandonnent des travaux dont l'accomplissement a cependant coûté bien des sueurs (2).

D'autre part, toute méthode semble absente des travaux mis à exécution, ou, s'il en existe une, elle est bien défectueuse, de l'avis même d'un ingénieur (3) auquel on ne peut se refuser à accorder une certaine compétence en la matière.

Il n'est pas jusqu'au mode de recrutement des surveillants qui ne donne lieu à critique. Que l'on considère ou non comme une boutade de la spirituelle marquise de Sévigné, l'allégation suivant laquelle son cocher était parfois appelé à remplir l'office de piqueur ou de surveillant (4), la défectuosité de ce mode de recrutement est attestée par maints documents du temps. Or, les agents subalternes, à raison de leurs rapports directs avec les corvoyeurs, sont ceux dont le choix, dont les qualités ou les défauts importent le plus à ceux-ci.

Tous ces griefs envers l'autorité administrative ajoutent comme une ombre de plus au sombre tableau des maux de la corvée.

III. — Vices sociaux.

Comme si ces maux ne suffisaient pas à rendre la corvée odieuse, les travailleurs sont envoyés sur des chantiers distants de leur domi-

(1) Cet ingénieur est l'auteur de l'article « corvée » (ponts et chaussées) dans l'Encyclopédie de Diderot, article qui témoigne cependant, en majeure partie, des vues sages et modérées, quoique parfois un peu sévères, du dit auteur.
(2) V. Condorcet, op. cit., p. 227.
(3) Boullanger, auteur de l'article « corvée » dans l'Encyclopédie, de Diderot.
(4) « Il y a tous les jours cent ou deux cents hommes, et le sénéchal, à leur tête, soutenu de l'avis de nos cochers ». *Lettres*, V. p. 234. — Cit. par Bonnemère, op. cit., t. II, p. 228.

cile de quatre, cinq, dix et même quinze à dix-huit lieues (1). A un laboureur de Picardie, qui se plaint de ce chef à l'ingénieur, celui-ci répond : « j'ai toujours observé que plus on travaille loin de chez soi, mieux on travaille ; comme cela est beaucoup plus coûteux et surtout plus pénible, on est pressé de finir. J'ai donc pour principe général de faire travailler les gens le plus loin de leur village qu'il m'est possible » (2).

On conçoit qu'après avoir franchi de telles distances, les corvoyeurs soient, eux et leurs attelages, exténués de fatigue, en arrivant à leurs ateliers. Là, il leur est remis, comme couchages, « de la paille fraîche pour les hommes et de la litière pour les bêtes » (3).

La fourniture de cette paille est à la charge des habitants des villages avoisinant les chantiers. S'il n'y a pas d'habitations dans le voisinage, on construit des baraquements sommaires. Comme il n'est fourni aux corvoyeurs durant les travaux, ni vivres (4), ni salaires, et que, il faut s'en souvenir, ils appartiennent à la partie la plus pauvre de la population, ils sont soumis à une quasi-diète obligatoire, et vont jusqu'à manquer de pain.

Ainsi, mal couchés, mal nourris, exposés aux intempéries, obligés aux privations, nombreux sont ceux qui contractent des maladies. « Au milieu de ces populations étiolées, la mort moissonne à pleine faux » (5). Les attelages, de même surmenés, privés de soins et de nourriture, périssent également en grand nombre, surtout les bœufs moins résistants que les chevaux.

« Je puis vous assurer », écrit de Bernières, intendant en Flandre, au contrôleur général, « que... les bestiaux... ont été pris et les chevaux presque tous péris par les corvées continuelles depuis dix-huit mois, et le défaut de nourriture. Enfin, pour comble de malheur, la mortalité a été tout l'hiver et est encore à un point qu'il est mort plus d'un tiers des habitants » (6).

Enfin, inhumanité d'une autre espèce : « on oblige quelquefois les

---

(1) Bonnemère, op. cit., t. II, p. 412.
(2) Condorcet, dans *Coll. des princ. économ.*, par Eug. Daire et G. de Molinari : Lettre d'un laboureur à M. N*** (Necker), p. 499.
(3) Mémoire de 1737, ci-dessus analysé, v. p. 16.
(4) D'une lettre d'un grand-prévôt, en date de 1768, se détache ce passage « les femmes du village... se sont écriées : ... on songe aux pauvres gens quand il s'agit de la corvée, on ne s'en occupe point pour les faire vivre ». Cité par de Tocqueville, op. cit , p. 442.
(5) Bonnemère, op. cit., t. II, p 232.
(6) *Correspondance des contrôleurs généraux des finances avec les intendants des provinces*, publiée par de Boislisle et de Bretonne, t. III, lettre n° 706, du 22 février 1710, p. 273.

paysans de construire dans quinze jours un chemin qu'ils ne peuvent construire que dans un mois, et alors les femmes travaillent avec eux » (1).

IV. — Vices économiques.

A présent que nous connaissons le régime, que nous l'avons vu fonctionner, que nous ont apparu ses vices, il est bon d'essayer de se rendre compte du résultat qu'il donne, de l'utilité qui en est retirée, et de rechercher si ce résultat et cette utilité sont en rapport avec les efforts et les sacrifices qu'ils coûtent.

Pas plus que les précédentes, une investigation sur cet objet n'est favorable à l'impôt corporel qui nous occupe.

En effet, un double vice économique l'entache, consistant en l'infériorité de son rendement, au double point de vue de la quantité et de la qualité.

a) *infériorité du rendement quantitatif.* — Cette infériorité est le résultat des nombreuses pertes de temps dont les causes ont déjà été relevées et qu'il faut rappeler ici brièvement.

D'abord, il n'est pas rare que le corvoyeur ne passe pour se rendre à son chantier, une journée, et, pour en revenir, une autre ; puis, les appels des piqueurs à chaque séance de travail, la distribution des tâches, qui ne peut être faite que successivement à chaque travailleur, les difficultés inhérentes à la mise en train, dans toute collectivité ouvrière, les retards à l'arrivée et les avances sur le départ, la difficulté d'établir une correspondance exacte entre le nombre des véhicules et celui des attelages et des conducteurs, l'absence d'émulation entre les corvoyeurs pour l'accomplissement d'un ouvrage non rémunéré et qui ne leur est pas ou que peu profitable, les tâtonnements, les hésitations, les tergiversations, les erreurs et les revirements des agents de l'autorité sont autant de causes explicatives des pertes considérables de temps, de l'insuffisance de celui restant effectivement consacré au travail, et, en définitive, de ce point d'aboutissement : la faiblesse de productivité de la corvée.

b) *Infériorité du rendement qualificatif.* — Exécuté sans goût, sans intérêt, le travail des corvoyeurs ne peut qu'être médiocre. Il n'y a pas jusqu'à la méthode d'exécution adoptée qui ne contribue à la défectuosité du travail accompli : « l'un fait son trou d'un côté, un autre

(1) Saint-Lambert, *Les Saisons*, note du chant II.

va faire sa petite butte ailleurs... » en sorte que « tout le corps de l'ouvrage » est « d'une difformité monstrueuse » (1).

« Il fallait de temps en temps des ouvrages d'art qui eussent nécessité l'intervention d'ingénieurs dirigeant des ouvriers salariés », rompus à ces sortes de travaux ; « ils faisaient défaut, l'ouvrage était interrompu ou mal fait, tout était perdu, et c'était l'ouvrage de Pénélope : la nuit détruisait le travail de la journée » (2).

Si, aux défauts qui viennent d'être signalés, on ajoute la perte causée à l'agriculture par le détournement d'elle, de nombreux bras, et les dégâts, rarement ou insuffisamment réparés, commis aux propriétés contiguës aux chemins à ouvrir ou à réparer, on s'explique ce jugement d'un économiste du temps, Lubersac : « les corvées sont un impôt qui *coûte aux cultivateurs et à l'Etat*, en déprédations, en anéantissement de production, *soixante fois au moins la valeur du travail des corvéables* » (3).

CHAPITRE II

OPINIONS DE CONTEMPORAINS DE LA CORVÉE

I. — Plaintes et doléances contre la corvée.

Il est aisé de concevoir, par l'exposé précédent des vices et des maux de la corvée, que l'usage de cette dernière n'a pas dû aller sans de vives récriminations de la part des assujettis. Lorsque la misère de la pauvreté s'accroît de l'accablement d'une fiscalité exagérée et des abus de l'impôt corporel, on s'explique les plaintes qui s'élèvent, sous l'ancien régime, contre l'abus, quelque forme qu'il revête.

Et, de fait, les plaintes portées indistinctement contre la corvée royale et la corvée bourgeoise sont nombreuses : plaintes individuelles et plaintes collectives, celles-ci contenues d'ordinaire dans les cahiers de « doléances » présentés aux Etats généraux.

Boullanger, dans son article déjà cité de l'Encyclopédie, sur la corvée, dit qu' « on ne reconnaît la saison du travail que par... les plaintes qui se renouvellent dans les campagnes sur les embarras qu'entraînent les corvées et les chemins ».

Dans un voyage qu'il fait en 1773, le roi reçoit d'une femme du peuple une supplique conçue en ces termes : « Très gracieux, très

(1) Encyclopédie de Diderot, art. « corvée », p. 571.
(2) Turgot, *Œuvres*, VIII, p. 275, cité par Bonnemère, op. cit., t. II, p. 414.
(3) Cité par Alf. Rambaud, op. cit., p. 168.

compatissant empereur, quatre jours de corvée par semaine, le 5e à la pêche, le 6e, il faut suivre le seigneur à la chasse, le 7e est consacré à Dieu. Jugez, empereur très magnifique, s'il nous est possible de payer les impôts... » (1).

Presque à chaque convocation des Etats généraux, le Tiers, dans ses cahiers, expose les misères du peuple, provenant du fardeau excessif des impôts et de la corvée. A ceux réunis en 1614, il demande « que nul gentilhomme ou autre ne puisse exiger aucune corvée des habitants de ses domaines, s'il n'a pour cela un titre vérifié par les juges royaux » (2), et Miron, le plus éminent représentant du Tiers à cette assemblée, soutient très vigoureusement le vaste programme de réformes élaboré dans les cahiers.

On demande aussi de longue date la conversion de la corvée personnelle en corvée réelle. Mais cette mesure est nécessairement subordonnée à la conversion préalable et parallèle de la taille qui, on s'en souvient, sert à la corvée de base d'imposition. Or, cette double transformation serait très préjudiciable aux ordres privilégiés ; aussi, s'y opposent-ils de toute leur énergie (3).

II. — Partisans et adversaires de la corvée. Fondements de leurs opinions.

Mais, si les revendications n'aboutissent pas toujours à leurs fins, du moins les plaintes qui les suggèrent montent-elles, au XVIIIe siècle, assez haut pour être entendues et pour provoquer par tout le pays une intense émotion. Cette émotion trouve une écho puissant dans les dicussions très vives des esprits éclairés du temps. Philosophes, économistes, hauts fonctionnaires, privilégiés, prennent parti en sens divers sur la question ainsi mise à l'ordre du jour de la société. Autour de la corvée prennent position des partisans et des adversaires également ardents, également passionnés. Des systèmes « pour et contre » la corvée s'échafaudent ; des mouvements d'opinion se créent ; on trouve à ce propos, sous la plume d'hommes réputés du temps, des écrits dont le rapprochement avec leurs opinions sociales antérieures saisit d'étonnement (4).

Les apologistes de la corvée se recrutent parmi des hommes de conditions diverses, mais pour une bonne part parmi les fonctionnaires des ponts et chaussées, dont l'abolition de la corvée réduirait et le

(1) V. Encyclopédie Diderot, article « corvée ».
(2) Aug Thierry, *Essai sur l'histoire du Tiers-Etat*, Paris, 1878, p. 147.
(3) V. Sully, *Economies royales*, I., p. 403.
(4) V. notamment, l'opinion de J.-J. Rousseau, cit. dans la page suivante. *Considérations sur le gouvernement de la Pologne*, ch. XI, p. 373.

nombre et le pouvoir, et surtout parmi les privilégiés, attardés en un siècle d'émancipation. Ceux-ci s'indignent à la pensée de voir, comme ils le disent, « effacer sur le front de la plèbe la trace de la servitude originelle ».

Ce n'est pas qu'ils méconnaissent les vices et les abus de la corvée ; les pamphlets, les diatribes, les libelles les ont mis en relief d'un façon si éclatante qu'ils sont désormais indéniables pour tout homme de bonne foi. Mais les régimes divers proposés pour remplacer l'impôt corporel, et, particulièrement, une taxe vicinale en argent, ne sont pas, à leurs yeux, susceptibles de produire le résultat que plusieurs siècles d'expérience ont donné avec la corvée.

Leurs raisons se résument en quatre principales.

La substitution à l'impôt en nature d'une taxe en espèces présente de trop grandes facilités de détournement des fonds pour qu'un gouvernement ne succombe pas parfois à la tentation d'user de ce procédé malhonnête. Cette tentation serait d'autant plus forte que serait plus obérée la situation financière du pays, c'est-à-dire spécialement en cas de guerre ou de crise grave. Le désordre persistant des finances de la monarchie indique assez d'ailleurs que le moment semble particulièrement mal choisi pour réaliser la réforme préconisée. Avec un impôt en nature, au contraire, aucune malversation n'est à craindre. Sans doute, « cette manière de payement n'est pas sans inconvénient », déclare Jean-Jacques Rousseau, qu'on n'est pas peu surpris de trouver au premier rang des défenseurs de la corvée ; « il y a de la perte, du gaspillage ; l'administration de ces sortes de biens est plus embarrassante ; elle déplaît surtout à ceux qui en sont chargés, parce qu'ils y trouvent moins à faire leur compte. Tout cela est vrai : mais que le mal est petit en comparaison de la foule de maux qu'il sauve ! Un homme voudrait malverser qu'il ne le pourrait pas, du moins sans qu'il y parût » (1).

La corvée est aussi le moins onéreux des impôts, dit encore Rousseau, et surtout celui « dont on peut le moins abuser... ; chacun voit à quoi les hommes sont employés, et on ne peut les surcharger à pure perte » (2).

Puis, n'y aurait-il pas à craindre avec un impôt en argent des fraudes, des collusions entre les entrepreneurs déclarés adjudicataires, au préjudice de l'Etat, c'est-à-dire des contribuables ? Et, dans ces conditions, les travaux des routes ne coûteraient-ils pas plus encore

(1) J.-J. Rousseau, op. cit., ch. XI, p. 373.
(2) J.-J. Rousseau, ibid., p. 379.

au peuple que la corvée ? Et d'ailleurs, se trouverait-il des entrepreneurs disposant d'un personnel ouvrier et d'attelages suffisants pour confectionner et réparer rapidement et dans les délais assignés les longs tronçons de chemins auxquels pourvoit actuellement la corvée ?

Enfin, il est plus facile de demander aux paysans « des bras qu'ils ont que de l'argent qu'ils n'ont pas » (1), argument capital souvent reproduit par les partisans de la prestation en nature et que la misère du peuple, à l'époque (2), semble bien ne justifier que trop douloureusement (3).

A côté des noms de Rousseau et du contrôleur général Orry, il faut placer, au nombre des plus chaleureux apologistes de l'impôt corporel, ceux du garde des sceaux Hue de Miroménil, de Duclos, du président Bouhier (4).

Par contre, en sont des adversaires résolus, ainsi que l'ont montré pour certains d'entre eux les notes précédentes, Saint-Lambert, dans son poème « Les Saisons » (5), Trudaine, dont la position à la tête du service des ponts et chaussées n'exclut pas l'indépendance d'appréciation à l'égard des abus introduits par cette administration, le marquis de Mirabeau, pour qui la corvée est « l'abomination de la désolation sur les campagnes » (6), Dupont de Nemours, l'abbé Baudot qui, en 1775, écrit un mémoire préconisant l'adoption du système pysiocratique de l'impôt unique prélevé sur la terre ; enfin, Condorcet, qui fait de l'impôt corporel son cheval de bataille et dresse contre lui un violent réquisitoire intitulé : « Sur l'abolition de la corvée » (7).

---

(1) Paroles du contrôleur général Orry, reproduites dans une lettre du directeur général des ponts et chaussées Trudaine à M. de la Michodière.

(2) Le rébus suivant, si populaire au XVIIIe siècle, exprimait cette souffrance du peuple :

VENANCE	FRANCE	FER	COLBERT
G	DE LA	K	LA FRANCE

Solution : J'ai souvenance de la souffrance qu'a souffert (e) la France sous Colbert.

(3) Les réponses à ces arguments sont faites par Turgot, dans le préambule aux édits de 1776, examiné infra.

(4) Le président Bouhier écrivait de très bonne foi, au milieu du XVIIIe siècle : « on ne saurait, sans injustice, lui donner (à la corvée) les noms odieux et d'usurpation », ni oublier « que c'était à l'égard des affranchis le prix de leur liberté, et conséquemment, d'une *faveur dont l'avantage est inestimable et dont ils ne doivent jamais perdre le souvenir* ». — *Commentaire sur la coutume de Bourgogne*, ch. 60.

(5) Mirabeau, l'*Ami des hommes, Traité de la population*, 1756, p. 22.

(6) Cet écrit, dénoncé par d'Esprémesmil, fut poursuivi par Séguier et « supprimé » en décembre 1755. V. Corresp. de Cordorcet, op. cit., p. 267.

(7) Ce que Condorcet veut voir abolir, c'est la corvée avec son cortège de misère. Mais on est très étonné de le voir justifier les exemptions arbitraires auxquelles elle donne lieu. Après les édits de 1776 et de 1787, dont l'examen

Mais c'est en Turgot, puis en Necker, que l'impôt détesté trouve ses plus rudes antagonistes.

L'œuvre de ces deux grands hommes présente pour l'histoire de la corvée une importance trop considérable pour qu'il ne lui soit pas réservé un examen spécial.

TITRE III

LA RÉFORME DE LA CORVÉE

CHAPITRE Ier

PALLIATIFS ET AMÉLIORATIONS AUX VICES ET AUX MAUX DE LA CORVÉE

I. — Palliatifs usités en quelques provinces.

Le régime de la corvée dont il a été question jusqu'alors et qui a donné lieu aux multiples critiques déjà produites, est celui en vigueur dans les *pays d'élections*. Mais, dans les *pays d'Etats*, la construction et la réparation des voies de communication sont soumis à des régimes différents : placés en majeure partie aux confins du pays (1), ils ont réussi plus facilement et plus longtemps à se soustraire à la férule du pouvoir central et jouissent jusqu'au XVIe siècle (2) d'une sorte d'autonomie administrative régionale (3) ; en matière vicinale, notamment (4), ils usent de certaines modalités permettant à plusieurs d'entre eux de supprimer l'impôt corporel détesté ou d'apporter, dans ceux où la suppression de ce dernier n'est

---

est fait plus loin, il écrit en effet : « L'impôt destiné à payer les chemins doit, comme tout autre, comme toute contribution publique, être direct, proportionnel au produit net, et réparti, sans distinction, sur toutes les propriétés... L'exemption de la corvée ne peut être un titre à se prétendre exempt de l'impôt qui la remplace. *Cette exemption était juste, parce que l'on ne peut exiger le travail en nature des hommes à qui l'habitude de leur vie rend le travail impossible* ». Condorcet. *Œuvres*, Fimin-Didot, 1847, t. VIII, p. 409.

(1) Les pays d'Etats comprenaient principalement : la Bourgogne, la Bretagne, le Dauphiné, le Languedoc, la Normandie, la Provence V. Esmein, op. cit., p 605.

(2) V. Esmein, op cit, p. 604.

(3) « Combien qu'il y a mil autres utilités des Estats en chascun pays ; c'est à sçavoir le bien concernant la communauté de tout le pays, s'il est question... d'unir les chemins, refaire les ponts,... ». Bodin, *Les six livres de la République*, l. III, ch. VII, p. 501.

(4) «... les travaux publics et en particulier les grandes routes étaient mieux exécutés ou entretenus dans les pays d'Etat que dans les autres ». Esmein, op. cit., p. 603.

pas possible, des tempéraments qui rendent tolérable son maintien. C'est ainsi que la corvée est pour ainsi dire inconnue dans le Languedoc et que les travaux des chemins sont communément exécutés en Bretagne par voie d'adjudication, dont le montant est prélevé soit sur les impôts ordinaires, soit sur des droits spéciaux de circulation sur les chemins (droit de barrage et travers), soit conjointement sur ces deux ressources (1).

En outre, dans la plupart des pays d'Etats, la corvée, parallèlement à la taille, est réelle. Or, la corvée *réelle* présente sur la corvée *personnelle*, qui est le lot de la grande majorité des pays d'élections, un triple avantage.

D'une part, en effet, la corvée personnelle étant répartie entre les paroisses suivant « leurs forces », c'est-à-dire suivant le chiffre de la population de chacune d'elles, leurs contingents respectifs varient d'année en année avec cette population ; la corvée réelle, au contraire, possède l'invariabilité des fonds qui lui servent d'assise.

D'autre part, dans cette dernière, c'est la propriété qui est imposée, bien plutôt que le propriétaire, lequel n'est mis en jeu que parce qu'il faut à cette propriété un titulaire, un représentant. Dès lors, aucune exemption de l'impôt ne saurait être invoquée à raison, par exemple, de la qualité sociale : nobles, clercs, doivent y être soumis et y sont d'ailleurs effectivement.

Enfin — et ceci est une conséquence logique de la précédente — dès l'instant que c'est la propriété qui doit la corvée, son représentant ne doit être astreint ni à un travail corporel, ni à un travail personnel. Et, de fait, le corvéable, sous ce régime, a la faculté de se libérer ou par un paiement en argent ou par le choix d'un remplaçant (1).

Dans d'autres pays d'Etats encore, sont consentis des *abonnements*, grâce auxquels la corvée se résout, ici également, dans le paiement d'une somme d'argent dont le taux est déterminé une fois pour toutes, ou pour une certaine durée, et recouvrée, non par les agents royaux, mais par des délégués particuliers de ces Etats (2).

C'est ainsi que, par la combinaison ou l'emploi isolé de ces divers procédés, les Etats obtiennent, avec des sommes moindres, moins variables et moins rigoureusement recouvrées que dans les pays d'élections, des réseaux de voie de communication plus complets et généralement mieux entretenus (3).

(1) V Encyclopédie de Diderot et d'Alembert, art. « corvée », *in fine*.
(2) V Esmein, op. cit., p. 230.
(3) « Les grands chemins... sont plus beaux en cette province (la Bretagne) qu'en aucun autre du royaume. Les Etats font la dépense de les entretenir ». Boulainvilliers, *Etat de la France*, IV, p. 185.

Les systèmes adoptés par les pays d'Etats sont donc éminemment propres, sinon à tarir entièrement les maux de la corvée, du moins à les atténuer et à en réduire le nombre dans une mesure qui la rendent, en somme, à peu près acceptable.

Il semble donc que le devoir du pouvoir central est d'essayer de généraliser une institution qui, sous tous les rapports, donne d'assez bons résultats.

Le Gouvernement de l'époque n'en fait rien cependant. Au contraire, soucieux avant tout de reconstituer l'unité de la puissance royale, il s'efforce, du XV[e] au XVII[e] siècle, de détruire les Etats et de les transformer successivement en pays d'élections. Au XVIII[e] siècle, son triomphe est si complet, qu'il ne reste pour ainsi dire plus de pays d'Etats (1). Avec eux disparaissent les bienfaits de leur sage administration ; le régime odieux de la corvée sous lequel nous avons vu placés les pays d'élections s'étend dès cette époque uniformément à tout le pays, avec son cortège de misères, d'imperfections, d'arbitraire et de vexations.

II. — Améliorations apportées au régime corvéal par quelques intendants.

Cependant, le spectacle toujours plus pénible de la misère populaire, les maux toujours croissants de l'impôt en nature abhorré, les plaintes toujours plus amères provoquées par cette situation, émeuvent la plupart des intendants et provoquent entre eux une louable émulation à la recherche des moyens d'améliorer cette situation. La grande latitude qui leur est laissée par le directeur général des ponts et chaussées Trudaine (2), leur est d'ailleurs un tacite encouragement à s'engager dans cette voie. C'est ainsi que de très sérieuses améliorations sont apportées par beaucoup d'entre eux, dans leurs généralités, au régime de la corvée. Leurs efforts tendent spécialement à la suppression des plus criants parmi les vices fiscaux et administratifs qui souillent son assiette et son mode d'exécution : dans le premier sens, ils réduisent le nombre des exemptions, particulièrement celles dont bénéficient généralement les villes, et marquent ainsi leur intention de compenser par une répartition plus équitable de cet impôt la défectuosité de sa base (la taille). Dans le deuxième

(1) V. pour les dates des disparitions successives des Etats, Esmein, op. cit. pp. 604 et 605.

(2) Trudaine, désireux de mettre un peu d'uniformité dans les systèmes par trop variés existant dans les généralités, écrit lui-même, en 1746, à l'intention des intendants, un projet de circulaire qui ne voit le jour qu'en 1757 et ne leur est d'ailleurs pas adressé officiellement.

sens, ils assurent une surveillance des travaux à la fois plus sérieuse, plus étroite et moins arbitraire et surtout s'efforcent d'adoucir les sanctions pénales.

Quelques intendants, plus hardiment réformateurs, ne s'arrêtent pas à ces réformes. Celles-ci, en effet, ne font pas disparaître le caractère d'impôt en nature de la corvée, à laquelle restent forcément attachés les défauts inhérents à cette forme primitive de l'impôt : infériorité de quantité et de qualité du travail, improportionnalité entre les charges et les facultés des contribuables. Seule, pensent-ils, une imposition en argent est susceptible d'obvier à ces divers inconvénients.

Dans cette voie, s'engagent, surtout, deux esprits éminents : Orceau de Fontette et Turgot, qui, chacun dans sa généralité respective de Caen et de Limoges, s'emploient à la réalisation de leurs vues.

Orceau de Fontette, dans sa circulaire du 30 juillet 1757 (1), met les travaux des routes à la charge des paroisses situées dans un rayon de quatre lieues de ces routes ; les tâches sont réparties entre elles proportionnellement à leur contingent dans l'impôt de la taille, et, entre les individus, au marc la livre de leur taille. Les paroisses peuvent opter entre l'exécution en nature ou la libération en argent, et, à cet effet, en regard des tâches assignées à chacune d'elles est indiquée la valeur estimative de ces tâches.

Puis, aux paroisses qui déclarent vouloir s'acquitter en nature, il est fixé, pour l'exécution, un délai assez bref, à l'expiration duquel faute par elles d'avoir commencé ou terminé leurs travaux, il est procédé à l'adjudication soit de la totalité de ces travaux, dans le premier cas, soit de la partie inachevée, dans le second cas, à moins toutefois, qu'elles ne préfèrent contracter préalablement un abonnement. Les frais de cette adjudication, supportés par la paroisse, sont avancés obligatoirement par les plus forts imposés et versés directement aux entrepreneurs adjudicataires, afin d'éviter le détournement de ces fonds. Ce système, on doit le dire, n'est pas inventé de toutes pièces par Orceau de Fontette. Il n'est que la simple généralisation d'une règle imposant aux communautés, à titre de pénalité, la conversion en une contribution pécuniaire de leurs travaux en retard. Bien que présenté, avec ce caractère anodin par de Fontette, à la Cour des Aides et au Parlement de Rouen, il ne donne pas lieu de la part de ces deux assemblées, à une très vive opposition. Mais l'intendant, soutenu par l'accueil que les communautés intéressées font à son projet de réforme, tient bon et finit par triompher des résistances.

(1) En voir le texte dans Vignon, op. cit., t. III, pièces justificatives, n° 43.

Un tiers de ces communautés environ, préférant la pénalité, c'est-à-dire l'acquittement en argent à l'exécution en nature, laissent intentionnellement périmer les délais d'option ; 630 autres paroisses contractent des abonnements, en sorte que, en 1760, sur les 1,000 paroisses de la généralité, 6 seulement exécutent elles-mêmes leurs tâches.

Turgot, dans sa généralité de Limoges, fait plus et mieux encore. A son arrivée dans cette province, il trouve les chemins dans un état déplorable; construits au moyen de la corvée, la plupart sont restés inachevés ; l'achèvement des autres a exigé une telle durée que les tronçons par où ils ont été commencés sont bons à être réparés. D'autre part, le Limousin, pays accidenté et pauvre, est loin d'offrir les ressources qui seraient nécessaires pour mettre fin à un tel état de choses. Une solution s'impose, dès lors, impérieusement à Turgot.

Mais ses projets de réforme transpirent ; il lui faut, dès ce moment, combattre et l'opposition systématique des adversaires de tout changement au *statu quo*, et les préjugés de l'ignorance, et jusque ceux-là mêmes qui sont appelés à bénéficier de ses efforts, mais que toute nouveauté effraye. Il s'attelle néanmoins à la tâche. Un premier projet, assez sommaire, soumis à Trudaine, est rejeté en 1761, et suivi, en 1762, d'un second plus détaillé, qui ne trouve meilleur sort ni devant le directeur général des ponts et chaussées nommé plus haut, ni devant le contrôleur général Bertin. L'intendant, néanmoins, ne se décourage pas. Il adresse rapports sur rapports au Conseil d'Etat, expose ses vues aux ministres dans une active correspondance, répondant avec une grande habileté et une ténacité indomptable aux objections présentées à ses projets. Il insiste auprès du contrôleur général pour l'amener à ses idées et lui envoie, pour être soumis au Conseil d'Etat, un projet d'arrêt approuvant ses propositions. Bertin se refuse à soumettre ce projet à la haute assemblée.

Sans attendre la réponse de ce dernier, Turgot décide la mise en vigueur de sa réforme, à l'aide de simples ordonnances. Enfin, le 2 janvier 1766, le contrôleur général L'Averdy, successeur de Bertin, donne à cette réforme une sanction favorable (1).

Comment expliquer ces difficultés et ces résistances ? La base du système de Turgot n'est cependant pas différente de celle du régime instauré en Normandie par Orceau de Fontette. Comme ce dernier, Turgot détermine aux communautés leurs tâches respectives éva-

(1) Turgot en assure l'application, grâce aux concours qu'il sollicite des personnes influentes ou éclairées de sa généralité. V. notamment, les lettres-circulaires aux curés de la généralité de Limoges, dans Turgot, *Coll. des princ. écon.*, par Eug. Daire, t. I, pp. 633 et suiv.

luées en argent, et leur accorde la faculté d'opter entre l'accomplissement corporel du travail et la libération pécuniaire. Mais ici intervient l'innovation qui fait la fortune du système de Turgot.

Pour inciter les communautés assujetties aux travaux des routes à choisir ce second mode d'acquittement, Turgot édicte qu'au cas où l'une d'elles préférera l'adjudication, le montant de celle-ci sera déduit du contingent de cette communauté dans la taille, puis répartie entre *toutes* les paroisses de la généralité au marc la livre du brevet de la taille, nonobstant la distance séparant ces paroisses des routes ; lorsqu'au contraire, une communauté se libèrera en nature, elle accomplira la totalité de sa tâche.

D'où cette conséquence que, dans le premier cas, une forte partie du fardeau de la construction des routes retombe sur les villes et paroisses qui, de tout temps, ont été exonérées de la corvée ; dans le deuxième cas, au contraire, l'intégralité de ce fardeau reste à la paroisse qui s'acquitte en nature.

Les communes tributaires de la construction des routes, reconnaissant l'avantage et l'économie que leur procure l'option pour la libération en argent, adoptent bien vite ce mode ; la réforme est bien accueillie dans toute la généralité, sauf par les privilégiés, dont l'opposition est aisément explicable. Les travaux des chemins reçoivent une impulsion jusqu'alors inconnue. Avec une imposition annuelle qui, s'abaissant parfois à 120,000 livres, ne va jamais au-delà de 300,000 livres, Turgot, pendant les 13 années que durent ses fonctions dans le Limousin, fait ouvrir dans le pays, malgré son sol très accidenté, plus de 160 lieues (1) de routes nouvelles : routes de Paris à Toulouse, par Limoges ; de Paris à Bordeaux par Angoulême ; de Bordeaux à Lyon par Limoges et Clermont ; de Limoges à la Rochelle par Angoulême, etc... (2) (3). Les anciennes sont réparées et tenues dans un parfait état d'entretien (4)

Aussi, son départ de la généralité de Limoges, qui a eu lieu le 20

(1) Turgot, dans *Coll. des princ. écon.*, par Eug. Daire, op. cit., p. 263.
(2) *Encyclopédie méthodique*, agriculture, à l'article « corvée ».
(3) Voltaire, apprenant la nomination de Turgot à l'intendance de Limoges, lui adressait ces mots : « Un de vos confrères vient de m'écrire qu'un intendant n'est propre qu'à faire du mal ; j'espère que vous prouverez qu'il peut faire beaucoup de bien ». Turgot, par Eug. Daire, op cit., t. I, notice historique ; p. XL. L'auteur de la notice ajoute : « jamais prévision ne dut recevoir un accomplissement plus littéral, et le succès de l'administration de Turgot fut tel qu'on finit par dire que la province qu'il gouvernait ressemblait à un petit état fort heureux, enclavé dans un empire vaste et misérable »
(4 Young, traversant le Limousin en 1788, écrit : « la route... est vraiment superbe, bien au-delà de ce que j'ai vu en France ou autre part », op. cit, t. I, p. 27. Et il ajoute, p. 29 qu' « elles comptent (les routes) parmi les bonnes œuvres de Turgot, car il n'y employa pas les corvées ».

juillet 1774, est-il salué par les amers regrets des paysans qui vont répétant naïvement : « c'est bien fait au roi d'avoir pris M. Turgot, mais c'est bien triste à nous de ne plus l'avoir » (1).

De telles paroles sont le plus bel éloge qu'il soit possible de faire d'un homme, de son caractère, de son œuvre.

CHAPITRE II

L'ÉDIT DU 12 MARS 1776

I. — Historique de l'édit.

Turgot, cependant, ne se dissimule pas l'imperfection de son système, l'insuffisance de sa réforme ; il n'ignore pas, en effet, que si désormais, grâce au régime par lui instauré, l'inégalité des charges qui existait entre les paroisses a disparu, il subsiste encore une autre inégalité, celle-là plus criante, plus insupportable que la première : à savoir celle qui existe entre les individus d'une même paroisse et qui trouve son origine dans le fait que la taille continue de servir d'assiette à l'impôt modifié. La taille, on se le rappelle, comporte d'innombrables et arbitraires exemptions et est, en outre, établie sans aucune proportionnalité entre les charges et les facultés des contribuables. La taille étant maintenue comme base du nouvel impôt, les vices entachant celle-là continuent, par répercussion, d'affecter celui-ci. Le véritable remède serait de changer cette base et de la remplacer par une autre satisfaisant mieux l'esprit de justice et d'équité.

Turgot avait déjà songé à cette réforme dans sa généralité de Limoges, mais elle était trop profonde, elle eût donné lieu à trop de difficultés, elle eût dû heurter de front trop de privilèges, pour qu'il pût espérer en triompher avec ses seuls pouvoirs d'intendant. Cependant, l'espoir qu'il n'a pu caresser à l'époque où il exerçait ces fonctions d'intendant lui devient permis dès l'instant où succédant, le 24 août 1774, à l'abbé Terray, il est investi du poste de contrôleur général des finances. Hardiment, il se met à la tâche.

Pour la nouvelle base de la corvée, Turgot, après maintes conférences avec son ami Trudaine, s'arrête aux vingtièmes, c'est-à-dire à celui des impôts directs de l'époque qui est le moins arbitrairement

(1) Turgot, dans la *Collection des principaux écrivains français*, par Léon Say, 1887, p. 64.

assis (1). C'est en effet celui qui comporte le moins d'exemptions ; en outre, il est payé par les propriétaires fonciers, principaux bénéficiaires des chemins. Le projet de Turgot consiste donc à substituer à la corvée une taxe additionnelle à cet impôt des vingtièmes.

Une fois arrêté dans ses grandes lignes, le projet est envoyé aux intendants, pour avoir leur avis sur son objet. Modifié dans le sens des observations présentées par plusieurs d'entre eux, il donne lieu de la part des collègues de Turgot au ministère, à une longue discussion, à l'issue de laquelle il est soumis au garde des sceaux Hue de Miroménil. Enfin, le 6 janvier 1776, il est accepté par le roi, en même temps que cinq autres édits, précédés d'un commun préambule, lequel est lui-même précédé d'un mémoire justificatif.

Dans ce mémoire, Turgot commence à établir les raisons pour lesquelles son projet lui semble devoir être adopté ; puis, il prévient le roi d'avoir à s'attendre à de très vives protestations. Ce serait, en effet, s'abuser étrangement que de croire une réforme de cette importance susceptible d'être opérée sans difficultés ni résistances. « Mais, quand une chose est reconnue juste, quand elle est d'une nécessité absolue il ne faut pas s'arrêter à cause des difficultés, il faut les vaincre ».

Ces difficultés, continue-t-il, sont de deux sortes :

La première surgira à l'occasion de l'assujettissement à la nouvelle taxe, des privilégiés, jusqu'alors exemptés des corvées, comme ils le sont encore de la taille. Les nouveaux imposés sont nombreux, puissants ; de plus, tous ceux qui ont à délibérer sur l'enregistrement de la loi, tous les membres du Parlement (2), qui bénéficient des privilèges, ont intérêt à s'opposer à l'adoption de la réforme.

Il faut donc s'attendre de leur part à une résistance obstinée, ouverte ou masquée ; il ne faudra pas être étonné de les voir invoquer « des raisons savantes et spécieuses » pour colorer les mobiles directeurs de leur résistance, car l'intérêt sait, pour se dissimuler, revêtir les formes les plus variées.

La seconde difficulté, « plus réelle », viendra de l'assiette de la future contribution, de son mode de répartition. Quelle est la base suscep-

(1) « Le vingtième est de tous les impôts celui qui pouvait fournir plus naturellement et les bases et les proportions de tous les autres ». (*Mémoire sur l'imposition territoriale*, présenté aux notables en 1887, procès-verbal). — « Cette imposition (des vingtièmes) a dû fixer principalement notre attention parce que, portant directement sur les revenus de la terre... elle offre l'idée de la moins arbitraire des impositions (Edit du 6 août 1787, préambule). Cités par Esmein, op. cit., p. 566, note 3.

(2) Il faut se rappeler que les membres des Parlements n'étaient pas des représentants élus, mais seulement des fonctionnaires achetant leurs charges à beaux deniers comptants, dès lors riches, et généralement propriétaires de vastes domaines. V. René Stourm, *le Budget*, 3e édition, ch. II, p. 36.

tible d'être utilisée ? Ce ne peut être la taille, dont sont exempts les privilégiés. Pour résoudre la difficulté, il faut s'inspirer de ce principe que les chemins étant utiles surtout aux habitants des localités, leur création et leur entretien doivent être considérés comme des charges locales proportionnées à l'étendue des réseaux vicinaux à créer ou à entretenir. Dès lors, la répartition pourra être faite « sur les particuliers à proportion de leur cotisation au rôle des vingtièmes ».

Que décider à l'égard des biens ecclésiastiques, exempts de cette dernière imposition ? Comme ces propriétés bénéficient, pour leur défruitement, des commodités que leur offrent les routes, il est juste que leurs propriétaires soient appelés à participer à la création des ressources vicinales ; ceux-ci supporteront donc, sur leurs biens-fonds, une imposition proportionnelle au revenu de ces biens. De la sorte, resteront exemptés les produits de la dîme, qui, cependant, profitent, pour être transportés des lieux de prélèvement aux locaux de destination, des facilités de viabilité des chemins.

Ce n'est pas que Turgot croie le privilège du clergé mieux fondé que celui de la noblesse ; il est susceptible des mêmes discussions que ce dernier. « Cependant, comme, en retranchant les dîmes et les casuels, les biens ecclésiastiques ne forment pas un objet très considérable », il retire de l'édit les dispositions concernant le clergé (1). « L'essentiel est d'établir le principe » (2).

En réalité, il veut « éviter de se faire deux querelles à la fois » (3), l'une avec la noblesse (qu'il propose d'imposer), l'autre avec le clergé.

Qu'on ne craigne pas que le montant des contributions des chemins étant incertain, puisse être augmenté arbitrairement ; c'est là un danger purement illusoire, car il ne sera jamais demandé à cette ressource, pour tous les pays d'élections, plus de 10 millions, si même ce chiffre est atteint.

II. — Analyse du préambule de l'édit.

Les caractères qui distinguent si hautement cet éminent esprit que fut Turgot se retrouvent dans le préambule à l'édit sur l'abolition des corvées. Ce préambule est considéré à juste titre comme un travail admirable ; on y sent une sorte de passion du bien public, un dévouement sans réserve à la cause des humbles, des pauvres, des petits. On y rencontre encore une incomparable puissance d'argumentation,

(1) V. Turgot, *coll. des princip. écriv. franç.*, Léon Say, p. 142.
(2) Mémoire au roi sur les projets d'édits.
(3) Turgot, dans *coll.* cit., par Eug. Daire, t. I, notice historique, p. XLI.

caractéristique d'une parfaite connaissance de la matière traitée, en même temps qu'une compassion touchante aux maux signalés. Là se trouve forgé de main de maître, l'arsenal des arguments où viendront puiser, pour la soutenance de leurs thèses respectives, partisans et détracteurs de la future prestation.

Il semble donc qu'il y ait lieu de procéder ici à une brève analyse de ce préambule.

Ce travail peut être divisé en quatre parties : dans la première, Turgot montre les *inconvénients* inhérents à la contribution des bras ; la deuxième expose les *avantages* de la transformation en impôt en argent de l'impôt corporel ; la troisième examine et apprécie les *raisons* pour lesquelles les gouvernements précédents ont pu laisser subsister un usage dont les défectuosités apparaissent à tous les yeux ; enfin, la quatrième prévoit les *mesures à prendre* pour empêcher que les fonds en espèces ne soient détournés de leur destination.

Première partie. Inconvénients du régime de la corvée. — Il serait erroné de penser faire disparaître tout le tort causé, par l'exécution de la corvée, à l'agriculteur que l'on distrait de ses travaux, en choisissant les époques les mieux appropriées aux besoins de la culture.

« Les opérations de la culture sont si variées, si multipliées qu'il n'est aucun temps entièrement sans emploi » ; dès lors obliger le cultivateur à quitter ses travaux, c'est toujours lui causer un préjudice certain, alors même qu'on lui paierait ses journées ; mais elles ne lui sont pas payées ; il supporte donc « un double impôt et cet impôt est hors de toute proportion, lorsqu'il tombe sur le simple journalier, qui n'a pour subsister que le travail de ses bras ».

L'homme qui n'est pas stimulé par l'aiguillon de l'intérêt agit sans conviction et sans ardeur ; il fait moins bien que s'il était rétribué ; il en résulte, en outre, une perte de temps, accrue encore du fait de l'éloignement de l'atelier vers lequel il est envoyé (car il a souvent à franchir 3 lieues et davantage pour s'y rendre) ainsi que des difficultés de faire exécuter un travail quelconque à une multitude d'hommes rassemblés au hasard. « Ainsi l'ouvrage qui se fait coûte au peuple et à l'Etat, en journées d'hommes et de voitures, deux fois et souvent trois fois plus qu'il ne coûterait s'il s'exécutait à prix d'argent ».

Bien plus, ce peu d'ouvrage exécuté si chèrement est toujours mal fait. Car, bien que les travaux demandés aux corvéables soient, en général, aisés à faire, il n'est pas douteux que l'on obtient d'hommes payés par un entrepreneur et dont le métier est de construire des routes, des travaux plus parfaits : meilleure qualité des matériaux

employés, meilleur aménagement de ces matériaux, par suite, chaussées plus solides et plus viables. L'entrepreneur a, en effet, intérêt à bien faire, car, lié par un marché il pourrait être astreint à recommencer à ses dépens son travail, tandis qu'on ne saurait, sans dureté excessive, exiger des malheureux corvoyeurs une double tâche, en les obligeant à réparer des imperfections imputables seulement à leur ignorance du métier occasionnel qui leur est imposé.

Pour des raisons analogues, le travail susceptible d'être demandé aux corvéables est limité à des choses simples, faciles, n'exigeant ni une habileté, ni des aptitudes particulières ; on n'a ainsi que « des chaussées d'empierrement grossièrement construites, sans pouvoir y substituer des chaussées de pavé, lorsque la nature des pierres l'exigerait, car le pavage ne peut être que l'œuvre de gens exercés, habitués, par une longue pratique, à ce travail spécial ». Au contraire, les entrepreneurs disposant d'ouvriers spécialisés dans toutes les catégories d'ouvrages, il est aisé de leur prescrire toutes conditions de détail nécessaires, d'arriver à la confection parfaite des voies, à pourvoir celles-ci d'ouvrages d'art.

Il est encore de l'avantage de l'entrepreneur, adjudicataire des travaux d'entretien des chemins ouverts, de « veiller continuellement sur les dégradations les plus légères » et de procéder de suite à leur réparation, car il le fait à moins de frais que s'il attendait que ces dégradations se fussent augmentées ; de sorte que la route est toujours bien entretenue et commode à la circulation.

Avec le système des corvées, au contraire, les routes sont toujours dans un état défectueux ; une ornière vient-elle à être creusée dans la chaussée, on doit attendre, pour la réparer, l'époque d'exécution de la corvée, c'est-à-dire soit au printemps, soit à l'automne ; durant ce délai, l'ornière s'agrandit, provoque la formation d'autres ornières dont la réparation nécessite un temps considérable, des matériaux nombreux. Le résultat se traduit par une dépense annuelle d'entretien qui approche souvent de la dépense de construction, sans compter que les routes restent ainsi dans un état déplorable pendant la plus grande partie de l'année.

A ces multiples inconvénients des corvées, il faut ajouter les accidents dont sont victimes les corvéables, inexpérimentés en majeure partie, les maladies qui les atteignent, dûes souvent soit aux excès de fatigue résultant de leur envoi à des distances excessives de leurs demeures, soit aux privations de nourriture et autres qu'ils s'imposent, en l'absence de salaires.

Ajoutons encore les frais, les amendes, les contraintes, les punitions (garnison, emprisonnement...) les vexations de toutes sortes, ouvertes ou secrètes, l'arbitraire des agents subalternes de l'administration, et vous reconnaîtrez, dit Turgot, qu'il est « impossible d'apprécier tout ce que la corvée coûte au peuple ».

Deuxième partie. Avantages de la substitution d'une contribution en argent. — « Le moyen plus doux et moins dispendieux de faire les chemins à prix d'argent » entraînera, comme première conséquence, la suppression des punitions et des vexations, etc.. .

Mais, le résultat le plus important sera la suppression de « l'injustice inséparable de l'usage des corvées ».

Cette charge, ne pèse, en effet, que sur la partie la plus pauvre du peuple, « sur ceux qui n'ont de propriété que leurs bras... » Cependant, « c'est aux propriétaires que les chemins publics sont utiles, par la valeur que les communications multipliées donnent aux productions de leurs terres. Ce ne sont ni les cultivateurs actuels, ni les journaliers qu'on y fait travailler, qui en profitent... Dès lors, comment pourrait-il être juste d'y faire contribuer ceux qui n'ont rien à eux, de les forcer à donner leur temps et leur travail sans salaire, de leur enlever la seule ressource qu'ils aient contre la misère et la faim, pour les faire travailler au profit de citoyens plus riches qu'eux ».

Mais il serait d'une inégalité aussi choquante de faire supporter les charges, ainsi qu'il l'a été proposé, aux propriétaires à l'exclusion des ouvriers et cultivateurs, sous prétexte de soulager ces derniers. Il ne faut pas, pour faire cesser une injustice, en commettre une autre. « On s'égare, quand on oublie que la justice seule peut maintenir l'équilibre entre tous les droits et tous les intérêts ».

Troisième partie. Motifs de l'introduction et du maintien de la corvée par les gouvernements antérieurs. — Mais, pourquoi et comment donc les gouvernements précédents ont-ils introduit et conservé un usage dont les défauts et les inconvénients sont si évidents ? C'est qu'on a pensé que les corvées pourraient être affectées toutes à la fois à la construction et à l'entretien des routes dans toutes les parties du royaume, en sorte que « les communications seraient plus tôt ouvertes... Mais l'expérience n'a pas dû tarder à dissiper cette illusion », car on s'est bien vite convaincu qu'il n'était pas possible, sans risquer de ruiner les malheureux corvoyeurs, de les astreindre à un nombre de journées de travail assez grand pour arriver à obtenir en peu de temps la confection d'un trajet considérable de route ; qu'il était de toute nécessité de placer, pour diriger leurs travaux, des em-

ployés intelligents, à rémunérer ; qu'il fallait faire des dépenses énormes pour l'achat, l'entretien, la conservation en magasin, la réparation, le renouvellement des instruments de travail ; enfin que la situation rudimentaire de la vicinalité dans certaines régions, malgré la longue durée de mise en vigueur des corvées, démontrait surabondamment qu'il ne fallait pas trop compter sur l'efficacité et la productivité du travail de la corvée.

On a cru aussi que le Trésor royal, épuisé par les guerres et les prodigalités de plusieurs règnes, n'était pas en mesure de faire face aux dépenses immenses qu'entraînerait la confection des routes à prix d'argent, et que mieux valait, dès lors, « exiger des habitants de la campagne, pendant quelques jours, des bras qu'ils avaient, que de l'argent qu'ils n'avaient pas. » .

Mais, en faisant ce raisonnement, on oubliait « qu'il ne faut demander à ceux qui n'ont que des bras, ni l'argent qu'ils n'ont pas, ni les bras qui sont leur unique moyen pour nourrir eux et leur famille ». D'ailleurs, dans les quelques généralités où, à la corvée a été substitué un impôt en argent, les résultats obtenus ont démontré péremptoirement la supériorité du second moyen sur le premier.

On a craint encore que le Trésor de l'Etat n'éprouvât, en temps de crise et de guerre, la tentation de détourner de leur destination les fonds affectés à la construction des chemins. En sorte que, l'entretien des chemins étant de toute nécessité, aurait exigé, les fonds une fois détournés, le rétablissement de la corvée qui serait ainsi venue se superposer à l'impôt en argent.

4° *Partie. — Mesures propres à empêcher le détournement des fonds vicinaux de leur destination.* — Mais il suffit, pour dissiper cette crainte, de prendre toutes les mesures susceptibles d'en empêcher la réalisation. C'est dans ce but que la contribution ne pourra être considérée ni comme un impôt ordinaire et fixe pour sa quotité, ni versée dans le Trésor royal ; qu'elle sera réglée annuellement pour chaque généralité par le conseil du roi, sans qu'elle puisse excéder jamais la somme à employer dans le cours de l'année à la construction et à l'entretien des chemins. Un état, arrêté en Conseil du roi, indiquera tous les travaux à exécuter dans la dite année, sera déposé aux greffes des bureaux de finances, des Parlements, chambres des comptes et cours des Aides, et mis à la disposition de chacun, qui pourra ainsi s'assurer si les travaux indiqués ont bien été effectués. Les sommes afférentes aux travaux non exécutés dans le courant de l'année seront employées à leur destination au cours de l'année sui-

vante, sans pouvoir en être distraites, sous quelque prétexte que ce soit.

Enfin, dans le but de faire régner à l'égard de tous le même esprit de justice, non seulement les propriétaires, privilégiés et non privilégiés, mais même les terres du domaine royal seront désormais imposés à l'impôt vicinal en argent.

III. — Le lit de justice. — Enregistrement de l'édit.

Edit du 12 mars 1776. — On conçoit aisément que le préambule et le projet d'édit, avant de parvenir au degré de perfection que nous leur connaissons, ont fait l'objet de longues, sérieuses et minutieuses études. Soumis d'abord par Turgot aux intendants, ils sont légèrement modifiés, ensuite des observations présentées par quelques-uns de ces administrateurs ; ils sont ensuite examinés par ses collègues du ministère, et enfin par le garde des sceaux Hue de Miromé-nil (1) (2).

Ce dernier, après s'être défendu de toute partialité et avoir rendu justice aux intentions de l'auteur du projet, analyse, paragraphe par paragraphe, les dispositions du préambule et de l'édit, et formule des observations nombreuses et fort longues, auxquelles Turgot répond par des contre-observations marginales. Il faudrait citer en entier ce duel de plume entre des hommes rivalisant de merveilleuse souplesse et d'extrême habileté ; le feu d'immense ardeur qui embrase Turgot élève son éloquente dialectique jusqu'à rendre ce grand homme supérieur à lui-même.

A M. de Miroménil qui dit : « les propriétaires ne profitent pas seuls de l'avantage des grandes routes bien entretenues. Les voyageurs, les rouliers, les paysans mêmes qui vont à pied en profitent également... », Turgot répond : « A l'égard des paysans qui vont à pied, M. le Garde des Sceaux me permettra de croire que le plaisir de marcher sur un chemin bien caillouté ne compense pas pour eux la peine qu'ils ont eue à la construire sans salaire ».

Dans un autre passage, après avoir observé qu'il est peut-être dangereux de détruire tous les privilèges, Hue de Miroménil continue : « je ne puis me refuser à dire qu'en France, le privilège de la noblesse doit être respecté, et qu'il est, je crois, de l'intérêt du roi de la

(1) Selon Cherest (*Histoire de l'Ancien régime*), le roi demanda en outre l'avis d'une autre personnalité qu'il croit être Malesherbes (V. Léon Say, op. cit., p. 137).

(2) Hue de Miroménil, ennemi secret de Turgot, conspirait la perte de ce dernier, à l'instigation du comte de Maurepas, premier ministre, jaloux de la faveur dont Turgot jouissait dans le pays.

maintenir ». Turgot réplique : « M. le Garde des Sceaux semble ici adopter le principe que, par la constitution de l'Etat, la noblesse doit être exemptée de toute imposition... il faut que je me sois étrangement trompé... car je ne me rappelle aucune société où cette idée eût été regardée autrement que comme une prétention surannée et abandonnée par tous les gens éclairés, même dans l'ordre de la noblesse... Les dépenses du gouvernement ayant pour objet l'intérêt de tous, tous doivent y contribuer ; et plus on jouit des avantages de la société, plus on doit se tenir honoré d'en partager les charges ».

Louis XVI, auquel ont été envoyés le préambule et les édits, ainsi apostillés, permet, le 9 février 1776, qu'ils soient adressés au Parlement. Mais, dans l'intervalle séparant la présentation de ces documents au roi de leur envoi au Parlement, les intrigues ont eu le temps de former une opposition, dont Trudaine, ami de Turgot, informe celui-ci, en le pressant vivement de hâter l'avènement de la réforme.

Le Parlement, à son tour, sur les conclusions défavorables du procureur général et des commissaires désignés pour examiner l'édit, arrête « qu'il sera fait des remontrances au roi pour le supplier de vouloir bien retirer le dit édit ».

Un lit de justice devient dès lors inévitable. Il est tenu à Versailles, le 12 mars 1776. Avec le cérémonial accoutumé, après de violents et longs réquisitoires (1) du premier président et de l'avocat général Séguier, l'enregistrement de l'édit est prescrit (2).

La nouvelle s'en répand vite dans le pays ; partout l'édit libérateur est accueilli par le peuple avec joie. Cette joie se manifeste par des libations, par des chansons. Enfin, plus de vexations, plus d'arbitraire, plus d'injustice.

La réforme est donc populaire et l'avocat général Séguier, un mauvais prophète, en prédisant que le peuple en serait « consterné ».

IV. — Disgrâce de Turgot. - Rétablissement de la corvée.

Mais les privilégiés, atteints dans leur amour-propre, dans leurs intérêts (3), sentent bien qu'on est à la veille d'autres réformes qui bouleverseront, qui saperont, jusqu'à ses bases, la société féodale. Il

(1) Ces réquisitoires sont bien plus longs que ceux faits habituellement.

(2) Le lit de justice du 12 mars 1776, prescrit l'enregistrement de quatre autres édits, présentés en même temps que celui portant abolition de la corvée.

(3) L'édit portant abolition des jurandes et des maîtrises, rendu à la même date que celui de la suppression de la corvée, attira également à Turgot l'hostilité des bénéficiaires des privilèges et de leurs alliés (Cour et Parlements), qui étaient les réactionnaires de ce temps. (Cours oral de M. Brocard, professeur d'Histoire des doctrines économiques à la Faculté de Nancy : l'Individualisme : les Physiocrates, § 2, la question ouvrière à la fin du XVIII[e] siècle.

faut donc empêcher l'audacieux novateur de poursuivre son œuvre ; il faut le discréditer dans l'esprit du roi ; son renvoi devient une nécessité absolue.

Et alors, les intrigues suivent les intrigues ; la reine prête aux ennemis de Turgot, le concours de son immense influence sur son époux. Le grand ministre est d'abord tenu dans l'éloignement du roi, qui, de son côté, semble vouloir éviter tout entretien avec lui.

Dans quatre lettres empreintes du zèle et du respect du dévoué ministre, ce dernier expose à son souverain ses vues sur la situation intérieure du royaume et lui fait un tableau des dangers qu'il y aurait à se laisser entraîner dans la voie rétrograde (1).

Mais ces remontrances, présentées sous une forme contrastant singulièrement avec le langage adulateur de la Cour, fatiguent visiblement le roi, et, après un dernier effort, la cabale triomphe : le 12 mai 1776, Turgot reçoit l'ordre de résigner ses fonctions.

Rétablissement de la corvée. — La réforme ne survit guère à la disgrâce de son auteur. D'abord, on temporise, on tergiverse. Il s'agit de ne pas détruire d'un seul coup les espérances que l'édit a fait naître chez ses bénéficiaires ; il est indispensable de ne pas rétablir en une seule pièce la corvée détestée ; le temps calmera les esprits.

Pour l'instant, il faut empêcher que le nouvel impôt soit mis en application. Pour ne pas accroître la détresse populaire résultant d'une période de disette, Turgot avait, l'année précédente, remis à une époque ultérieure l'exécution de travaux sur des routes, comptant bien d'ailleurs faire rendre, en temps opportun, l'édit d'affranchissement. Ces travaux sont repris et effectués sous le régime aboli.

Les fonds des ateliers de charité sont offerts par Trudaine pour les réparations les plus urgentes aux chemins, dépourvus d'entretien depuis deux ans ; mais ces fonds sont notablement insuffisants.

Les parlements de province, auxquels est envoyé l'édit, font des remontrances (2). Le roi et le contrôleur général de Clugny (successeur de Turgot), sont toujours hésitants. Trudaine qui voudrait bien, cependant, conserver quelque chose de la réforme tout en évitant de heurter de front les prétentions des privilégiés, cherche un biais, un « parti provisoire ». Il le trouve en proposant le retour à la faculté d'option accordée aux paroisses entre l'exécution à la tâche et l'adjudication à leurs frais, c'est-à-dire au système établi par l'intendant Orceau de Fontette dans la généralité de Caen. Mais ce système

(1) V. Léon Say, op. cit., p. 172.

(2) L'édit ne fut envoyé qu'à 4 parlements sur 12. Ce sont ceux de Metz, Pau, Rouen, Toulouse. Ce dernier enregistra l'édit, mais en formulant des réserves. Ségalat, op. cit., p. 42.

amène une double inégalité : d'une part inégalité entre les paroisses de la même généralité, car ne sont astreintes à la corvée que les paroisses avoisinant les routes ; d'autre part, inégalité entre les habitants d'une même paroisse, puisque la taille, servant d'assiette à la contribution à payer en cas d'adjudication, comporte de nombreuses et arbitraires exemptions.

Mais, bientôt l'ère des transitions et des ménagements est passée : le contrôleur général Taboureau des Réaux, qui succède à de Clugny, prescrit sans détour ni périphase, dans une lettre aux intendants, le retour pur et simple à l'ancienne corvée. Elle devra « être suivie, expose la dite lettre, dans le même esprit et par les mêmes moyens qui avaient lieu avant l'édit de février 1776 » (1). Et la lettre se réfère aux instructions les plus anciennes envoyées sur la matière.

De l'œuvre de Turgot, plus rien ne subsiste désormais. L'odieux impôt corporel reparaît avec tout son cortège de vexations, d'iniquités, de misère. La consternation et la stupeur s'emparent des esprits. Dans quelques provinces, des résistances se produisent, en sorte que, les intendants, nonobstant les ordres de Taboureau des Réaux, favorisent l'option des paroisses pour l'adjudication.

CHAPITRE III

LA DÉCLARATION ROYALE DU 28 JUIN 1787, ABOLITIVE DE LA CORVÉE

I. — Les Assemblées provinciales.

Cette situation ne laisse pas insensible l'habile Necker qui s'asseoit, avec le titre de directeur général de l'administration des finances, au fauteuil de Taboureau des Réaux. Dès son entrée à la direction générale, il consulte les intendants sur la question qui continue d'être un objet de constantes préoccupations pour les trois classes du royaume. Il reçoit des réponses qui le convainquent davantage encore « qu'il est à désirer que les moyens de supprimer la corvée soient favorisés ». Cette question, en dernière analyse, n'est aussi pour lui « qu'un débat entre les pauvres et les riches, car il est aisé d'apercevoir d'un coup d'œil l'avantage du pauvre à la suppression de la corvée » (2).

Mais comment réaliser cette suppression ? Par une loi générale ?

(1) V. Vignon, op. cit., t. III, pièces justificatives, n° 136.
(2) Necker, *Compte-rendu au roi*, janvier 1781, p. 70.

L'expérience de deux lois générales, l'une de 1763, ordonnant la confection d'un cadastre général, l'autre, de 1776, abolissant précisément la corvée dans tout le pays, lui déconseille l'emploi de ce procédé. Il faut une institution capable d'apporter les « modifications appropriées aux circonstances particulières de chaque partie du royaume » (1). A cet effet, reprenant l'idée émise déjà par Turgot, il crée des *Assemblées provinciales*, dont la mission est de répartir les impositions de la manière la plus conforme à la justice, « de prêter une oreille attentive aux plaintes des contribuables, de diriger la confection des routes, de choisir, pour y parvenir, la manière la moins onéreuse au peuple... » (2). Il dote de ces assemblées le Berry, dès 1778, la Haute-Guyenne en 1779 et le Bourbonnais en 1781. Dès leur création, elles accomplissent œuvre utile et répondent à l'attente de leur créateur.

Celle du Berry, notamment, se décide rapidement à la « suppression effective des corvées dans toute l'étendue de la province » (3). Tandis que, sous le régime de la corvée, avec 320,000 journées de manœuvres et 96,000 journées de voitures exigeant un sacrifice de 624,000 livres, on construisait à peine annuellement, deux ou trois lieues de chemins, désormais le système instauré par l'Assemblée du Berry permet d'ouvrir chaque année six lieues de voies nouvelles. La somme nécessaire à cet effet (240,000 livres) est obtenue au moyen d'une imposition additionnelle à la taille. La justice dans la répartition est assurée à l'aide des distinctions suivantes : la contribution des paroisses les moins peuplées est fixée au-dessous du quart du principal de leur taille (4) ; celle des plus peuplées, au-dessous du tiers ; quant à celles, au nombre de 200 (5), qui étaient exemptes de la corvée, à raison de leur éloignement des grandes routes, leur contingent est fixé au sixième de la même base. Enfin, l'imposition du journalier corvéable ne peut être moindre de « quinze sous». Il est attribué à chaque communauté une tâche proportionnnée au montant de la contribution qui lui incombe. Il est ensuite procédé à une adjudication qui, stimulant la concurrence, permet l'exécution des travaux à prix réduits, au grand avantage des contribuables.

---

(1) Necker, *de l'Administration des finances*. 1784, t. I, p. 340.
(2) Necker, *compte-rendu*, p. 73.
(3) Necker, *de l'Administration des finances*, p. 227.
(4) Necker indique ce qui doit être entendu par le « principal de la taille », mais omet de préciser le chiffre de population qui limite chaque catégorie, ainsi que le taux exact d'imposition relatif à chacune d elles. Cette imprécision laisse ainsi dans une certaine mesure la porte ouverte à l'arbitraire.
(5) Le Berry comprenait 717 paroisses. (Necker, op. cit., p. 227).

La réforme donne bien lieu à quelques résistances. On formule bien contre elles quelques objections, notamment en ce que, prenant la taille pour base d'imposition, elle laisse susbsister plusieurs catégories de privilégiés. Mais les résultats obtenus aplanissent bientôt les difficultés, amènent l'apaisement, puis la satisfaction des esprits.

Une mesure analogue est prise dans la Haute-Guyenne ; toutefois, comme, lors de la création de l'Assemblée de cette province, la corvée était supprimée depuis 10 années, l'Assemblée se borne à confirmer cette suppression et à améliorer les conditions d'assiette de l'impôt de remplacement (1).

Malgré les imperfections de détail de ces systèmes, leur application donne au développement des voies de communication de ces deux provinces un essor merveilleux. Avec une somme inférieure à la moitié de la valeur de la corvée, l'Assemblée du Berry obtient une quantité d'ouvrage supérieure au double du produit du travail en nature.

Ces résultats très satisfaisants semblent donner raison aux bons esprits qui demandent la généralisation à tout le pays de l'institution des Assemblées provinciales et qui croient pouvoir fonder sur cette généralisation la solution de la question sociale, sans cesse plus discutée, sans cesse plus troublante.

Très attentif à ces résultats, désireux de s'en attribuer le mérite et escomptant un regain de sa popularité depuis longtemps perdue, le Gouvernement ne laisse pas aux Assemblées le temps d'abolir la corvée dans leurs provinces respectives et prend lui-même l'initiative de cette réforme. Il présente à cet effet un projet applicable à tout le pays. Il est d'ailleurs sollicité en ce sens par d'autres raisons que de Calonne, qui succède à Necker, expose dans la circulaire du 6 avril 1786, accompagnant un projet d'arrêt soumis aux intendants (2).

Ce sont d'abord les inconvénients dérivant de la tendance de l'option des communautés à se généraliser : difficultés de coordonner les travaux des entrepreneurs adjudicataires avec ceux des corvoyeurs, et, conséquemment, lenteur d'exécution des ouvrages ; stérilité des efforts faits en vue d'asseoir sur des bases solides, de recouvrer suivant des méthodes équitables et d'employer judicieusement une contribution pécuniaire qui pourra être remplacée l'année suivante

(1) Après la chute de Necker, l'Assemblée du Bourbonnais cesse de fonctionner.
(2) Vignon, op. cit., t. III, pièces justificatives, n° 181.

par l'exécution en nature. C'est aussi l'incohérence résultant de la multiplicité et de la diversité des régimes vicinaux adoptés dans les généralités. C'est encore le progrès de l'idée d'intérêt public, venant de l'extension du sentiment qu'a chaque contribuable de concourir à une œuvre éminemment utile à chacun et à tous; ce sont, enfin, les longs démêlés relatifs à la perception — déclarée illégale par la Cour des Aides de Bordeaux — de sommes représentatives de tâches inexécutées.

Toutes ces raisons incitent le pouvoir central à prendre une décision s'appliquant à la nation entière.

Le projet de de Calonne, modifié sur des points secondaires, ensuite d'observations de détail présentées par des intendants, est ratifié par un arrêt du Conseil du 6 novembre 1786, qui décide le remplacement, à titre d'essai, pendant les trois années 1787, 1788 et 1789, de la corvée par une contribution en argent. Cette contribution « sera répartie sur toutes les communautés, de manière qu'elle ne pourra jamais excéder le sixième de la taille, des impôts accessoires et de la capitation roturière pour les villes ou communautés franches ou abonnées, ainsi que pour les pays de taille réelle » (article 3). Entre les individus, la contribution sera réglée « indistinctement et sans exemption sur tous les... taillables ou sujets à la capitation roturière... (art. 5).

Mais, la libération en nature n'est pas interdite ; elle devra, de la part des communautés qui continueront de la préférer, faire l'objet d'une demande spéciale, transmise par l'intendant, au Conseil du roi, à qui il appartiendra de statuer. Des précautions sont prises pour éviter le détournement des fonds. Enfin, les provinces du Berry et de la Haute-Guyenne conservent le régime adopté par leurs Assemblées provinciales.

Les Parlements accueillent la réforme par le silence ; ils sentent la vanité, à l'égard de l'arrêt de 1787, de l'opposition qu'ils ont faite à celui de 1776.

Pourtant, deux d'entre eux, ceux de Besançon et de Grenoble osent élever la voix. Leurs griefs ? L'arrêt, d'abord, est illégal, car il crée un impôt, et qu'un impôt ne peut être créé que par une loi régulièrement enregistrée; puis, malgré les précautions prises, des détournements de fonds sont à craindre ; enfin, les intendants disposeront d'un pouvoir exorbitant, dont ils pourront bien user arbitrairement.

Pour donner satisfaction au premier grief invoqué, et sans même attendre l'expiration des 3 années de l'expérimentation décidée, de

Calonne soumet, le 23 février 1787, à l'Assemblée des Notables, réunie en vue de la réforme des finances du royaume, un mémoire sur la corvée, aux termes duquel « Sa Majesté se propose d'ordonner », cette fois dans les formes régulières, « que les travaux des grandes routes s'exécuteront désormais dans le royaume au moyen d'une *prestation* en argent ». Puis, reconnaissant également le bien-fondé de la dernière observation, une déclaration du roi, donnée à Versailles le 27 juin 1787 et enregistrée en Parlement le 28, décide de remettre aux Assemblées provinciales dont tous les pays d'élections ont été dotés suivant édit du 22 du même mois, le soin de fixer le chiffre de la contribution des routes, d'en opérer le recouvrement et d'en assurer l'emploi, toutes attributions précédemment dévolues aux intendants.

Ces Assemblées déploient dans la tâche qui leur est confiée une louable activité et font plus pour le développement de la vicinalité, en deux années, qu'il n'a été fait durant le règne entier de Louis XVI. « La trace de leur administration à cet égard demeure imprimée sur le sol du pays (1).

II. — Mode de confection des chemins sous la Révolution.

Mais la Révolution éclate. Renieuse du passé, elle s'efforce d'en effacer jusqu'aux dernières traces. Dès janvier 1790, les provinces et leurs Assemblées sombrent dans l'ardeur destructive du mouvement révolutionnaire à l'égard de toutes les institutions qui se rattachent à l'ancien régime.

Celui-ci avait bien pu améliorer le régime de la corvée, en atténuer les inégalités d'assiette, en adoucir l'inhumain mode d'exécution, pallier l'arbitraire de ses exemptions. Mais ce dont il était incapable, parce qu'il lui eût fallu pour cela bouleverser la base même de sa constitution, parce qu'il lui eût fallu se détruire lui-même en détruisant sa raison d'être, c'était de faire disparaître le privilège. Or, la taille que la déclaration royale de 1787 continuait de donner comme assise à la taxe représentative de la corvée détrônée, c'était l'odieux privilège appliqué en matière fiscale : privilèges, les exemptions du titre, du rang, de la fortune ; privilèges, les réductions d'impôts dérivant de l'improportionnalité des charges aux facultés. Le vice originel continuait d'entacher la nouvelle contribution vicinale. Un tel impôt devenait un anachronisme dans une société imbue des principes de liberté, d'égalité et de fraternité sur lesquels s'étayait la so-

(1) Stourm, *Les Finances de l'Ancien régime et de la Révolution*, t. I, p. 229.

ciété nouvelle ; la justice fiscale réalisée par l'édit de 1776 — révolution avant la lettre —, qu'un roi timoré n'avait osé maintenir, devait être assurée définitivement par le mouvement de rénovation sociale de 1789. L'impôt substitué à la corvée (1) devait disparaître et disparaît en effet, en même temps que les Assemblées chargées de son organisation.

Les grandes routes sont désormais ouvertes et entretenues par l'Etat et les dépenses soldées avec les ressources du budget général. La surveillance des travaux appartient aux fonctionnaires de la société réorganisée.

Mais les événements d'une époque troublée détournent l'attention du législateur vers des objets d'une utilité plus immédiate. La précarité des finances révolutionnaires suffit à peine à répondre à ces événements. De ces causes combinées résulte un quasi-délaissement des grands chemins.

Quant aux voies de communication secondaires, les lois des 14 décembre 1789 (article 50), des 28 septembre et 6 octobre 1791, qui attribuent la propriété de leur sol aux communes, laissent aussi à celles-ci la charge de leur entretien. Les communes y pourvoient au moyen de ressources en argent consistant, soit en prélèvements sur leurs revenus ordinaires, soit en centimes additionnels spéciaux. Mais, bien que les dépenses de la petite vicinalité soient obligatoires, le résultat de cette législation est plutôt médiocre. Cela tient à une double cause : la première, c'est que l'administration de l'époque n'est pas, comme elle l'est aujourd'hui, armée contre les municipalités réfractaires ou indifférentes, de l'inscription d'office au budget communal ; la seconde, c'est que la désorganisation des finances de l'Etat a sa répercussion sur les finances communales. En sorte que la législation vicinale est pour ainsi dire inappliquée, que les chemins secondaires, tout comme les grandes routes, sont délaissés, et que leur état, déjà bien défectueux, va toujours s'aggravant et devient lamentable.

(1) Les réquisitions volontaires de 1792 et celles autorisées par la loi du 4 pluviôse, an II, article 5, ne sont cependant pas sans analogie avec la corvée.

IIe PARTIE

LA PRESTATION

TITRE I

SECTION I

LES ÉTAPES DE LA PRESTATION JUSQU'A LA LOI DE 1836 (1)

CHAPITRE Ier

L'ENTRETIEN DES CHEMINS SOUS LE CONSULAT L'EMPIRE ET LA RESTAURATION

I. — Sous le Consulat et l'Empire.

Au seuil de l'étude, qui va être faite, des divers modes d'entretien des chemins successivement usités dans les temps modernes, il convient de rappeler que les grandes routes sont, depuis la Révolution, mises définitivement à la charge du budget de l'Etat (2). Qu'elles portent, suivant les régimes, les noms de routes impériales (3), ou royales, ou, comme aujourd'hui, nationales, il est invariablement fait face aux dépenses de leur ouverture et de leur entretien au moyen des ressources générales du pays.

Seules, les voies de communication secondaires, celles auxquelles était applicable la « corvée bourgeoise » de l'ancien régime, continueront d'être soumises, quant à leur mode de construction et de réparation, à de nombreuses vicissitudes. Elles seules feront dorénavant l'objet de notre étude sur la prestation et sur la taxe vicinale.

Il a été dit également que la Révolution, soucieuse avant tout de solutionner les graves questions de principe devant former la base de l'ordre social nouveau, n'avait témoigné aux problèmes d'utilité pratique et particulièrement à la législation vicinale qu'un intérêt distrait, éphémère et discontinu, dicté par les nécessités du moment. Aussi, les chemins, à peu près complètement délaissés, tombent-ils

(1) V. Esquiron de Parieu, *Traité des impôts*, Paris, 1867, Cotillon-Guillaumin, 2e édit., t. IV, pp. 36 et suiv.
(2) V. supra, p. 47.
(3) V. décret du 16 décembre 1811, sur la grande voirie.

dans un état déplorable qui place le Consulat dans l'obligation d'y appliquer un prompt et énergique remède.

Mais, quel va être ce remède ? Sera-ce un impôt corporel en argent ou bien l'ancienne corvée que l'on s'efforcera de dépouiller des caractères qui la rendaient intolérable sous l'ancien régime ? Si les moyens ne sont pas nombreux, le choix à faire entre eux n'est pas moins fort difficile. En fait, dans un certain nombre de communes, l'intérêt particulier a, depuis un certain temps déjà, obvié à l'insuffisance de la législation sur ce point. Dès que la défectuosité des voies de communication devient une entrave au défruitement de leurs propriétés et à la circulation des produits en provenant, des cultivateurs, encouragés par des magistrats municipaux diligents et zélés, s'entendent pour, à l'aide de leurs bras, de leurs attelages et de leurs véhicules, maintenir en état de viabilité les chemins qu'ils utilisent. Mais ce mode économique et commode d'entretien des chemins présente le grave inconvénient d'être purement facultatif, volontaire, et de ne reposer sur aucune base légale. Dès lors, aucune contrainte n'est possible à l'égard des indifférents ou des récalcitrants. Dans ces conditions, le gouvernement est naturellement amené à rechercher le moyen de vaincre les résistances individuelles, produits de l'égoïsme, de faire triompher les décisions des conseils municipaux créant des ressources vicinales, enfin d'asseoir légalement et de généraliser à toutes les communes la modalité existant seulement dans un certain nombre d'entre elles.

Tel est le but auquel tend la *loi du 28 plûviose an VIII.*

Sans permettre expressément au conseil municipal de chaque commune *d'imposer* aux habitants les travaux de la vicinalité, elle donne à cette assemblée le pouvoir de « régler la répartition des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés qui sont à la charge des habitants » (1). Mais, hâtivement élaborée, la loi est incomplète. Elle omet de poser la règle suivant laquelle sera opérée cette répartition. Aussi, « les assemblées municipales adoptent-elles les systèmes les plus opposés. Inspirées par des doctrines, des exemples ou des usages très différents, elle peuvent ici exempter les pauvres, là surcharger les riches, ailleurs admettre ou introduire la libération en argent » (2).

(1) On estimera sans doute, remarque M. G. Denoix (op. cit. p. 57, note 1) « que ce texte ne désigne pas nettement les chemins communaux Mais le caractère de propriété commune dominait encore la situation juridique de ces chemins. Les principes de la propriété collective seront encore invoqués à leur égard en 1824 et en 1836 ».

(2) G. Denoix, op. cit., p. 60.

Cette diversité de système engendre une incohérence à laquelle *l'arrêté du 4 thermidor an X* vise à mettre un terme. Le pouvoir de répartir les travaux est retiré au conseil municipal et attribué au pouvoir exécutif. Les assemblées municipales émettent seulement des vœux sur le mode qu'ils estiment convenir le mieux pour la réparation des chemins vicinaux et proposent, à cet effet, « l'organisation qui leur paraît devoir être préférée pour la *prestation en nature* ».

La prestation — en nature — ! C'est là une expression nouvelle, d'acception bien différente de celle des termes entrant dans sa constitution. Nous connaissons déjà, en effet, le terme « prestation » pour l'avoir lu dans le Mémoire présenté par de Calonne à l'Assemblée des Notables le 23 février 1787 et dans la déclaration royale du 27 juin de la même année. Mais il était alors suivi du mot « pécuniaire » ; il s'agissait alors d'un impôt en argent destiné à remplacer la « *corvée en nature* ». Pourquoi, dès lors, cet agencement de deux termes, éveillant l'idée de deux choses si différentes ?

Pour en trouver l'explication, il suffit de se reporter par la pensée à l'époque de la publication de l'arrêté de l'an X (1802). Les treize années écoulées depuis la date marquant la chute de l'ancien régime ne constituent pas un laps de temps suffisant pour que soit effacé au fond des mémoires le souvenir de la corvée. Dans ces conditions, il serait bien impolitique de ressuciter, avec le mot, la vieille haine qui s'est naguère attachée à la chose. On rétablira donc la chose, car, pense-t-on, cette chose est bonne en soi ; elle semble même la seule qui soit susceptible de concilier une situation financière organisée principalement en vue des guerres de conquêtes avec les nécessités d'amélioration d'une vicinalité lamentable. Il suffira, pour la remettre en application, de la revivifier au contact des grands principes de 1789, de la passer au crible des idées fiscales de la société nouvelle, de l'épurer, de la débarrasser des vices, des abus qui la souillaient sous l'ancien régime ; il suffira, pour la faire accepter, d'éviter de choquer l'oreille par le rappel d'un mot éveillant des souvenirs douloureux. C'est ainsi qu'est établie la « prestation en nature ». En somme, celle-ci n'est rien d'autre que l'ancienne corvée ; c'est la chose sans le nom.

La prestation en nature donne bien les résultats escomptés ; mais elle reste entachée de deux vices qui en amoindrissent singulièrement la productivité.

En premier lieu, en effet, ce que confère aux agents du pouvoir exécutif, aux préfets, l'arrêté consulaire de l'an X, ce n'est encore que le pouvoir de *répartir* les ressources vicinales votées par le con-

seil municipal ; si cette assemblée juge à propos de ne pas les voter, aucun moyen de coercition n'existe contre elle ; les dépenses de la vicinalité continuent d'être facultatives, partant, aléatoires. En fait, cependant, l'autorité considérable que donnent aux préfets les pouvoirs très étendus d'un régime centralisateur suffit généralement pour prévenir le désintéressement des communes à l'égard de leurs chemins vicinaux.

Reste seulement l'inconvénient, plus réel, plus grave, résultant de l'absence d'uniformité dans les règles de répartition de l'impôt en nature. Le mutisme de l'arrêté de l'an X à ce sujet nécessite l'intervention des administrateurs départementaux, qui édictent, pour combler cette lacune, des réglements particuliers. Mais, livrés à l'arbitraire, à la variabilité d'humeur et de tempérament de leurs auteurs, ces réglements ne peuvent aboutir qu'à un arbitraire et à une variabilité correspondantes dans les règles qu'ils prescrivent.

Tantôt, les seuls propriétaires fonciers sont imposés à la prestation en nature, tantôt tous les habitants y sont assujettis indistinctement. Dans certains départements, les préfets établissent des exemptions d'après le montant des cotes de contributions.

C'est pour mettre un terme à cette diversité préjudiciable aux intérêts de la vicinalité et pour mettre un peu d'uniformité dans l'assiette de la prestation en nature que le ministre de l'Intérieur adresse, le 7 *prairial an XIII*, une *circulaire* aux préfets (1).

Le ministre expose d'abord la nécessité d'adopter comme base générale, une règle qui établisse entre les prestataires une égalité proportionnelle conforme à la justice. Il ne conviendra donc point de « demander un travail gratuit à celui qui est obligé de travailler journellement pour assurer sa subsistance et celle de sa famille ». Non seulement l'indigent sera exempté de la prestation, mais encore quiconque payera une contribution directe non supérieure à « trois ou quatre journées de travail ». La circulaire pose ensuite en principe, la faculté d'option accordée à tous les intéressés, entre l'acquittement en nature et l'acquittement en argent. « Le conseil municipal fixera le prix pécuniaire de la journée de travail, afin de mettre les habitants à portée de choisir le mode de prestation qui leur sera le plus convenable ».

A l'instigation du ministre de l'Intérieur, les préfets stimulent l'activité des communes pour la construction et l'entretien de leurs che-

(1) Recueil des circulaires et instructions émanées du ministère de l'intérieur, de 1790 à 1830, t. I, p. 223. — V. aussi de Parieu, op. cit., p. 38.

mins vicinaux, et la mise en vigueur de ces prescriptions administratives porte la voirie vicinale à un état de viabilité inconnu depuis la Révolution.

II. — L'état des chemins dans les premières années de la Restauration.

Les dégâts causés à la voirie par les inondations et par les guerres qui dévastent le pays en 1814 et en 1815 nécessitent des réparations urgentes. Pour y pourvoir, M. Becquey, sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur, invite les préfets, dans une circulaire du 6 juin 1816 (1), à faire usage de la prestation en nature, dont il précise et étend la portée. Sont soumis à la prestation tous les habitants, tous les propriétaires, domiciliés ou non dans la commune, à l'exception des indigents, chacun suivant le chiffre de sa contribution. Le principe de l'option entre la libération en nature et la libération en argent est soigneusement maintenu. Les ressources provenant de la libération en argent devront, autant que possible, être utilisées à la construction « d'ateliers d'hiver » où les malheureux trouveraient, durant la mauvaise saison, du travail rémunéré. Les rôles sont rendus exécutoires par le préfet, après avis du sous-préfet, et, en cas de réclamation, après décision du conseil de préfecture.

Les travaux d'art, tels que construction de ponts, d'aqueducs, sont placés en-dehors des travaux de la prestation et exécutés à l'aide de ressources en argent. La circulaire préconise enfin de confier la surveillance non plus à des « inspecteurs ou à des commissaires voyers salariés », mais à des prestataires intelligents, qui se libèreront ainsi de leurs journées.

III. — Hostilité des grands propriétaires fonciers à l'égard de la prestation.

La prestation, ainsi organisée, doit connaître encore maintes vicissitudes avant son organisation définitive dans notre législation. A peine est-elle entrée en application que déjà elle donne lieu de toutes parts à de violentes critiques, qu'elle suscite les plaintes et les réclamations les plus vives.

Les reproches qui lui sont adressés ne sont pas, comme on pourrait s'y attendre, fondés sur le vice de son origine (la corvée) ; ils ne reposent pas non plus sur la nécessité, formulée de nos jours, d'étendre les dégrèvements de taxes en faveur des petits. La question du principe même de la prestation n'est pas davantage en jeu. Non, il ne

(1) V. Recueil déjà cité, t. II, p. 88.

s'agit que de critiques sous lesquelles en majeure partie, se dissimulent assez mal les prétentions égoïstes de l'intérêt individuel.

L'absence de toute réglementation précise et uniforme de la prestation, dit-on, en premier lieu, oblige souvent les agents de l'administration à suppléer au silence ou à l'insuffisance des textes, les place dans la nécessité d'user illégalement de la contrainte et de l'autorité pour obtenir un entretien à peu près convenable de la voirie vicinale. Il est remarquable de constater, ajoute-t-on, que là où ils se sont efforcés d'agir suivant la stricte légalité, aucun résultat appréciable n'a été obtenu, tandis, au contraire, que là où des améliorations ont été apportées, elles ont été le résultat de l'action forcée, illégale, arbitraire. Or, une législation est bien mauvaise, qui ne permet de faire le bien que par l'abus de l'autorité.

Ce n'est pas tout. Un simple arrêté consulaire ne saurait suffire pour créer un impôt ; pour cela, une loi est nécessaire. La perception de la prestation en nature est, par conséquent, illégale.

Puis, les lois de finances stipulent, bien qu'assez vaguement, l'interdiction pour les fonctionnaires de prendre part à l'assiette et au recouvrement de toute imposition dont la perception pour l'année ne serait pas autorisée par une loi. L'impôt vicinal ne remplissant pas cette condition est donc sans existence légale ; par suite, les assujettis sont en droit de se soustraire à son acquittement (1).

Ainsi raisonnent les grands propriétaires fonciers qui sont les adversaires de la prestation en nature de l'époque (2).

Mais, qu'on ne s'y trompe pas. Ces scrupules de légalité ne sont, en réalité, destinés, nous l'avons dit, qu'à masquer des intérêts égoïstes.

En effet, depuis que les circulaires ministérielles de l'an XIII et de 1806 ont recommandé d'assurer la proportionnalité entre le chiffre de la prestation et les facultés des prestataires, et ont exonéré de cet impôt les petits contribuables, les charges fiscales pèsent surtout sur les propriétaires fonciers, titulaires des plus fortes cotes de contributions. M. de Cotton, député, un de leurs porte-parole habituels, dira à cet égard, en 1818 : « jusqu'ici, on a généralement exempté ceux qui ne paient qu'une contribution foncière de 5 ou de 10 francs ou de trois journées de travail, suivant les localités. Le but était de favoriser la classe des petits propriétaires ; mais, outre que cette fa-

(1) En fait, il se produit, à cette époque, des menaces de refus de l'impôt vicinal, des résistances dans son acquittement et peut-être même des refus positifs.

(2) Discours de M. de Cotton, député du Rhône, du 14 février 1818, *Archives parlementaires*, 2e série, t. XX, pp. 738 à 740.

veur est contraire à l'égalité proportionnelle voulue par la Charte dans les charges publiques, elle rejette le fardeau *sur les grands propriétaires* d'une manière onéreuse pour eux... Cette mesure vexatoire est la suite de l'idée fausse, mais assez généralement répandue, qu'il y a moins d'inconvénient à surcharger l'impôt d'un grand propriétaire que celui d'un petit... Il n'y a aucun motif valable pour exempter la classe inférieure de sa part proportionnelle dans une contribution quelconque... ».

Ainsi, les reproches d'illégalité adressés à l'impôt vicinal ne sont, en réalité, qu'un paravent derrière lequel s'abrite la crainte, éprouvée par les grands propriétaires terriens, de voir leurs fermages ou les revenus de leurs propriétés diminuer. S'il en eût été autrement, si leurs attaques contre la prestation eussent été motivées par les seules raisons invoquées, n'eût-il pas été loisible a leurs nombreux représentants dans les deux Chambres, voire même au sein du Gouvernement, de prendre l'initiative d'une mesure propre à faire disparaître les illégalités signalées ? Une courte adjonction à un loi annuelle de finances eût suffi à cet effet. Si donc, on omet intentionnellement de faire cette adjonction, c'est afin de se ménager contre la prestation que l'on trouve onéreuse, un prétexte d'attaque et de récrimination à la fois impressionnant et commode.

IV. — Recherche des moyens propres à donner satisfaction aux propriétaires fonciers.

Et, de fait, ce prétexte n'est pas sans donner une grande force aux vives réclamations articulées contre l'impôt vicinal. Cette force s'accroît encore de la puissance que donne à la classe des propriétaires fonciers le régime censitaire alors en vigueur. Cette classe se trouve en très forte majorité dans les deux Chambres ; de ses rangs sortent généralement les hommes du pouvoir ; elle exerce donc une influence considérable sur les destinées du pays. Aussi, le gouvernement, devant compter avec elle, se montre-t-il attentif à lui être agréable. Dans une circulaire aux préfets, en date du 9 avril 1817, M. Lainé, ministre de l'Intérieur, énonce qu'en présence des difficultés survenues surtout du fait de l'absence de texte autorisant la perception de l'impôt vicinal, il lui paraît « absolument indispensable » d'opter pour l'un ou l'autre terme de cette alternative : ou bien « supprimer entièrement la prestation en nature ou bien en faire une obligation commune à tous par une disposition qui en ré-

gularisera l'application et en règlera les effets ». (1). Il invite, en conséquence, les préfets à soumettre cette question aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement et à demander à ces assemblées, dans le cas où elles déclareraient préférer le maintien de la prestation en nature, d'indiquer leurs vues sur le choix des éléments de son assiette et de sa répartition, sur le rachat pécuniaire et le recouvrement des sommes souscrites, enfin, sur la fixation du prix de la journée de travail qui devra servir de base à ce rachat. Sur les 71 conseils généraux qui émettent l'avis à eux demandé, 55 se déclarent favorables au maintien de la prestation en nature ; 12 proposent des systèmes divers, d'où souvent n'est pas entièrement exclue la prestation ; enfin, 4 seulement se prononcent pour une taxe en argent.

L'imposante majorité obtenue par la prestation en nature dans ce referendum national, suggère à M. de Cotton une proposition de loi destinée, dans la pensée de son auteur, à concilier les opinions des assemblées départementales avec la nécessité, déjà proclamée par lui, de dégrever les propriétaires fonciers. Le point capital de son projet réside dans le changement de l'élément servant de base à l'impôt vicinal : jusqu'à présent, cet impôt était proportionnel aux contributions directes, c'est-à-dire constituait essentiellement une charge de la *propriété* ; désormais, il sera une charge de *l'habitation*. Y sera soumis tout habitant de la commune, au prorata du nombre des individus attachés à son établissement et des moyens de transport qu'il possède. Le montant de cet impôt ne peut être supérieur au cinquième de celui de ses contributions directes. Enfin, c'est le conseil municipal, pour chaque imposable, qui détermine le mode de libération applicable dans la commune, sans préjudice, toutefois, du droit qu'a tout prestataire de se libérer en argent, pourvu qu'il en ait fait la déclaration dans le délai fixé (2).

Malgré le rapport favorable déposé au nom de la Commission chargée de l'examen de cette proposition, celle-ci ne voit pas le jour de la discussion devant la Chambre des députés ; et elle est repoussée, le 13 mars 1818, en comité secret, par la question préalable (3).

V. – Suppression de fait de la prestation par la loi de 1818.

Les représentants des grands propriétaires fonciers ne se découragent pas de cet échec ; et puisque, d'une part, la volonté formelle

(1) Circulaire du 9 avril 1817, sur la réparation des chemins vicinaux, Recueil précité, t. II, p. 154.
(2) Proposition de loi de M. de Cotton, du 14 janvier 1818, *Archives parlementaires*, t. XX, p. 737 à 744.
(3) V. *Archives parlem.*, t. XXI, pp. 315 à 319.

des conseils généraux aussi bien que de la grande majorité du pays les oblige à maintenir la prestation ; que, d'autre part, modifier cet impôt *ouvertement* à l'avantage de leurs mandants, est d'une réalisation difficile et même problématique, ils tentent d'atteindre ce but *par voie détournée.*

La discussion relative au chiffre des centimes additionnels extraordinaires que les conseils municipaux peuvent s'imposer leur fournit, au cours de la discussion de la loi des finances de 1818, l'occasion recherchée. Depuis un certain nombre d'années, le chiffre des impositions extraordinaires communales subit une dangereuse progression ascendante. Pour y mettre un terme, le Parlement s'ingénie à multiplier les formalités du vote de ces impositions : les articles 39 à 45 de la loi de finances du 15 mai 1818 soumettent, désormais, le vote de toute contribution extraordinaire, à une double exigence : adjonction au conseil municipal des contribuables les plus imposés, en nombre égal à celui du conseil municipal ; intervention d'une ordonnance royale ou d'une loi approbatives, suivant l'importance des revenus communaux.

Ici se place l'explication de l'artifice employé.

La prestation, dit-on, étant répartie d'après la même base que les centimes additionnels, c'est-à-dire en proportion des cotes des contributions directes et constituant, en outre, une des plus lourdes charges communales, son accroissement inconsidéré présente un danger aussi grand que celui des impositions extraordinaires ; à similitude de danger, il convient donc d'opposer similitude de précautions, en d'autres termes, la prudence conseille de soumettre ces deux sources de charges financières à d'identiques mesures préventives de progressivité.

Cette assimilation est faite expréssément par une circulaire que le ministre de l'Intérieur Lainé adresse aux préfets le 18 mai 1818, trois jours après la promulgation de la loi de finances : « les prestations en nature pour la restauration et l'entretien des chemins vicinaux, lorsque les ressources ordinaires des communes ne pourront faire face aux travaux, seront soumises aux mêmes règles et délibérées de la même manière » (1)

Or, ces règles, ces formalités entravent singulièrement les pouvoirs des conseils municipaux, sans pour cela donner les garanties de sécurité qu'en attendent leurs auteurs. En effet, à une époque où l'ins-

(1) Circulaire du 18 mai 1818, relative aux « dépenses communales ». V. Recueil précité, t. II, p. 223.

truction est peu répandue, il est rare que tous les propriétaires riches, instruits, ne fassent pas partie du conseil municipal ; dans ces conditions, la première formalité exigée — le doublement du conseil municipal par l'adjonction des plus fortement imposés — ne présente qu'une garantie très faible. D'ailleurs, la plupart des grands propriétaires fonciers sont absentéistes par rapport aux communes rurales où sont situées leurs propriétés ; ils ont, par conséquent, un moyen très simple de faire échec à la réalisation de la condition imposée : c'est de s'abstenir d'assister à la séance du conseil municipal où doit être votée la prestation. Et c'est effectivement ce qui a lieu.

On s'explique d'ailleurs qu'ils ne soient « pas très empressés d'entreprendre un voyage pour assister à une délibération dont ils savent que l'objet est de leur demander de l'argent ; ils ne s'y rendent donc jamais » (1).

Mais, lors même qu'ils s'y rendent, la réunion de la majorité requise pour la validité des délibérations municipales entraîne des retards considérables. Ces retards sont accrus encore par l'exigence d'une ordonnance royale pour ratifier la délibération : « des années suffisent à peine pour parcourir la filière administrative » (2).

En sorte que, sans qu'il ait été besoin d'édicter la suppression de la prestation en nature, l'exigence de ces formalités y aboutit en fait ; on ne la vote plus, pour n'avoir plus à se soumettre aux formalités quasi-prohibitives d'une loi draconienne.

Dans une circulaire du 22 mai 1818, suivant de sept jours seulement la loi en question, le ministre de l'Intérieur arrête, pour l'année 1818, déjà, le fonctionnement de la prestation : il prescrit aux préfets de « refuser d'approuver tout rôle de prestation en nature », et de « faire cesser le recouvrement forcé » de tous ceux qu'ils auraient déjà approuvés. « Il ne peut être donné suite qu'aux perceptions autorisées par le roi, d'après les formes établies par la précédente loi de finances » ; à l'égard des autres, si les préfets ne sont pas assurés du consentement général, ils pourront en faire instruire de nouveau la demande, conformément aux articles 39, 40 et 41 de la loi précitée du 15 de ce mois... » (3).

VI. — Propositions de réorganisation de la prestation.

La prestation en nature étant pour ainsi dire tombée en désuétude, les dépenses de la voirie vicinale sont prélevées sur les ressources

(1) Discours de M. de la Pasture, à la Chambre des députés, le 1er juillet 1824, *Moniteur* du 2 juillet.
(2) Discours de M. de la Pasture, ibid., du 1er juillet 1824.
(3) V. Recueil précité, t. III, p. 312.

ordinaires communales, accidentellement accrues des subventions allouées par les conseils généraux sur des fonds spéciaux.

Mais les budgets communaux sont déjà bien chargés ; les revenus ordinaires devant pourvoir déjà aux autres charges de la commune, la partie restant disponible et susceptible d'être affectée aux chemins est bien faible ; de sorte que la vicinalité est pour ainsi dire abandonnée. Cette situation, en se prolongeant pendant six années, cause à la vicinalité un dommage tel « que le montant de la contribution foncière appliqué » exclusivement aux réparations des chemins « serait à peine suffisant maintenant pour (les) rétablir dans un état satisfaisant de viabilité » (1). Les quelques bons résultats obtenus par l'application de la législation antérieure sont anéantis ; la voirie est dans un état de délabrement qu'elle n'a pas encore connu. « Il est certaines localités, — déclarera en 1824 M. Reboul, député — où il en coûterait autant pour faire transporter des marchandises jusqu'à la grande route la plus rapprochée que pour les expédier des provinces les plus éloignées à la capitale » (2). Et un autre député, le comte du Hamel, ajoutera : « nos denrées dépérissent sur place, faute de circulation ; les habitations agricoles sont transformées en véritables prisons pendant plusieurs mois de l'année par l'impossibilité d'en sortir... » (3).

Cette situation, véritable péril national économique, n'est cependant pas sans donner de graves préoccupations. Si on ne veut la voir devenir désespérée, il convient d'y porter un prompt et énergique remède.

Comme précédemment encore, ce remède est demandé à la prestation. Dès le 23 février 1821, le comte du Hamel dépose une proposition de loi, fort bien étudiée, tendant à une combinaison de la prestation en nature avec la prestation en argent.

A son tour, le comte Siméon, ministre de l'Intérieur, éclairé par une nouvelle consultation des assemblées départementales (4), dépose, le 26 avril suivant, un projet concernant la réparation et l'entretien des voies de communication. Ces travaux seraient assurés au moyen des ressources ordinaires communales, augmentées, en cas d'insuffisance, du produit de centimes extraordinaires additionnels

(1) Discours précité de M. de la Pasture, *Moniteur* du 2 juillet, 1824, p. 897.
(2) Discours du 1er juillet 1824, *Moniteur* du 4, p. 901.
(3) Discours du 1er juillet 1824, *Moniteur* du 2, p. 891.
(4) Dans cette consultation de 1821, 63 conseils généraux se prononcent en faveur de la prestation en nature, alors que 55 seulement avaient opiné dans le même sens en 1817. Rapport de M. de Breteuil, Ch. des Pairs, 17 juillet 1824, *Moniteur* du 20, p. 1014.

aux contributions directes. Mais, le comte du Hamel, désigné comme rapporteur par la Commission à laquelle a été confié l'examen de ce projet, signale l'absence, dans le texte, de toute prévision d'emploi de la prestation en nature. On se rend à son observation, et, après quelques légères adjonctions et modifications, le projet édicte que les dépenses des chemins vicinaux seront payées « au moyen de contributions directes votées par les conseils municipaux, soit en argent, soit en nature, rachetables l'une par l'autre » (1). Ainsi amendé, ce projet paraît devoir réunir une forte majorité au sein des deux Chambres et donner satisfaction aux légitimes plaintes des populations. Mais, la clôture de la session parlementaire ne permet pas d'en aborder la discussion. C'est à la législature suivante que doit échoir la mission de donner à la prestation sa base définitive.

CHAPITRE II

ADMISSION LÉGALE DE LA PRESTATION EN 1824

La loi de 1818 et les circulaires ministérielles des 18 et 22 juin de la même année, destinées à donner satisfaction à l'intérêt personnel, à l'égoïsme de la classe des grands propriétaires fonciers, toute puissante sous le régime censitaire, avaient abouti, on le sait, à la quasi-prohibition de la prestation, et, par elle, à l'abandon de la vicinalité. Le résultat atteint, après les six années que dure cette situation, dépasse le but poursuivi, et tourne même contre les auteurs de cette situation. Si, en effet, la prestation n'est plus votée, et si, de ce fait, les grands propriétaires fonciers se trouvent exonérés des charges vicinales qu'ils subissaient antérieurement, l'état lamentable dans lequel tombent les chemins devient une entrave à la facilité des échanges, provoque la baisse des propriétés foncières, désormais quelque peu délaissées, et, par répercussion, celle de leurs fermages ou de leurs revenus fonciers. Ils perdent donc, et bien au-delà, en moins-value de propriétés et réduction de revenus fonciers, ce qu'ils gagnent en allègement d'impôts. C'est là pour eux une situation intolérable ; leurs tendances égoïstes, qui l'ont créée, sont appelées à y mettre un terme. Les revenus ordinaires des communes, disent-ils, sont insuffisants à restaurer la vicinalité ; les ressources extraordinaires dont la

(1) Rapport du 4 juin 1821, *Archives parlem.*, t. XXI, pp. 745 à 750

multiplication les frappe plus que tous les autres contribuables, ne sauraient non plus convenir à cet effet ; reste alors la prestation. L'expérience qui en est faite depuis 30 ans a invariablement démontré sa supériorité sur tous les modes concurrents. Elle seule semble, aujourd'hui encore, capable d'assurer le salut de la voirie vicinale.

Il y a lieu, dès lors, de la rétablir ; mais il convient aussi de lui donner dorénavant une base qui cesse de grever à peu près exclusivement la propriété foncière.

I. — L' « habitation » devient la base génératrice de la prestation.

Cette base nouvelle, c'est l' « habitation ». Toute personne sera désormais assujettie à la prestation, non plus parce qu'elle sera propriétaire ou qu'elle sera comprise au rôle des contributions directes, mais simplement à raison de sa qualité d'habitant de telle commune.

Et toutefois, cette base donnée à la prestation n'est pas absolument nouvelle. Nous l'avons vue, en effet, déjà préconisée par M. de Cotton dans sa proposition de 1818 (1).

Les promoteurs de ce système voient en lui de nombreux avantages, qu'ils exposent de la façon suivante : il est bon, disent-ils tout d'abord, que l'orientation politique et administrative du gouvernement étende sa répercussion financière sur le plus grand nombre possible de contribuables ; il est « moral » autant que « politique » de faire contribuer tout le monde aux charges des services — notamment de la voirie — qui profitent à tout le monde ; il est bon que chacun se rende compte qu'il a, dans la société, non seulement des droits à invoquer, mais aussi des devoirs à remplir. Il faut, déclare M. de la Pasture, que l'homme, quelle que soit sa position sache que, « partout, l'ordre social, le bien général, réclament quelques concessions de l'égoïsme et de l'intérêt particulier » (2).

La base nouvelle assujettira donc les prolétaires à la prestation. Les en exempter serait d'ailleurs, à un autre point de vue, se priver de la plus grande partie des ressources que l'on peut attendre de cet impôt ; car, cette exemption « atteindrait dans les campagnes la plupart des ouvriers qui sont gens forts et robustes, et qui contribueront le plus puissamment aux travaux des chemins » (3).

Il est encore une autre catégorie de population — celle des petits cultivateurs et fermiers — qui n'était pas atteinte par l'ancienne lé-

(1) V. supra, p. 62.
(2) Chambre des députés, séance du 1er juillet 1824, *Moniteur* du 2, p. 892.
(3) Chambre des députés, séance du 2 juillet 1824, *Moniteur* du 4, p. 905.

gislation et qui le sera par la nouvelle. Nombreux sont, en effet, ceux d'entre eux qui « entretiennent des bêtes avec lesquelles ils font des charrois continuels ; tous ces individus jouissent du bon état des chemins et souvent les détériorent autant et plus que les propriétaires, surtout que ceux qui ne résident pas dans la commune où ils possèdent des fonds. Est-il juste que ceux-ci supportent seuls et entièrement les dépenses des chemins, lorsque les plus grands avantages en sont effectivement pour les habitants »(1).

Qu'on n'invoque pas non plus, contre le projet, la Charte qui prescrit la proportionnalité des charges publiques aux facultés des contribuables. La Charte, en effet, ne s'occupe que des « charges de *l'Etat* » ; le principe constitutionnel envisagé n'est donc pas applicable aux dépenses des chemins, car se sont des dépenses *communales*. Celles-ci ont déjà des règles qui leur sont propres et en vertu desquelles les charges des biens de la communauté sont réparties entre les membres de cette communauté (2). Or, les chemins sont la propriété de la commune, au même titre que les « communaux » ; ces règles sont bien appliquées à ces derniers, car si leur jouissance et les fruits qu'ils produisent sont réservés aux *seuls habitants* de la commune, à l'exclusion des forains, du moins ces mêmes habitants sont-ils *seuls* appelés à en supporter les dépenses d'entretien N'est-il pas, dès lors, de toute justice, de mettre les dépenses des chemins à la charge des habitants, puisqu'ils en sont propriétaires, comme membres de la communauté. « Prendre les contributions directes pour unique base de ces charges serait... s'écarter des règles et des faits auxquels il importe le plus de s'attacher, puisque la possession et l'usage des chemins tiennent essentiellement à l'habitation » (3).

C'est ainsi, concluent les grands propriétaires fonciers et leurs partisans, que les principes viennent à l'appui des considérations pratiques pour étayer la thèse de « l'habitation » cause génératrice de la prestation.

II. — Critique et amendement de M. de la Pasture, ou le système de 1903 avant la lettre.

Le projet déposé en ce sens par le gouvernement ne rencontre dans chacune des deux assemblées qu'une opposition très faible. L'ur-

(1) Chambre des députés, discours de M. de Cotton, *Arch. parl.*, t. XX, p. 740.
(2) On remarquera sans doute que les auteurs du système de la prestation, charge de l'habitation, ne dénient pas l'improportionnalité à laquelle conduit l'application de ce système. Leurs efforts tendent seulement ou à détourner l'attention de la question ou à lui chercher une apparence de fondement destinée à la faire admettre.
(3) Chambre des Pairs. Exposé des motifs fait par M. de Corbière, le 8 juillet 1824, *Moniteur* du 11, p. 947.

gence en est reconnue telle, les bienfaits qu'on en attend sont si grands, que non seulement le pas est donné à sa discussion sur celle du budget, mais que partisans et adversaires semblent d'accord pour écourter le débat auquel il doit donner lieu. C'est ainsi que sont laissés sans réponse plusieurs des arguments produits par les grands propriétaires fonciers, défenseurs du système nouveau ; par exemple, pas une voix ne s'élève pour faire remarquer l'absence de fondement et la fausseté de l'assimilation faite entre la jouissance ou le partage des fruits des « communaux », et l'entretien des chemins communaux ; nul ne vient montrer que les premiers sont la propriété indivise des habitants de la commune, alors que les seconds sont d'un usage public général (1).

C'est ainsi encore que sont seules admises les exemptions dérivant de l'âge, du sexe, de l'état de santé, de la non-inscription au rôle des contributions directes, et que vainement M. de Sesmaisons déclare que « quarante sols, prix commun de deux journées de travail, sont la nourriture de la semaine » du pauvre ; vainement aussi, M. de Cambon fait remarquer que ce dernier « va en sabots pour porter ses denrées au marché », et n'a pas besoin, pour cela, de si beaux chemins ; vains encore sont les efforts de M. de Girardin lorsque, répliquant au rapporteur, M. du Hamel, il déclare que les gens pauvres « ne peuvent donner leur temps à leur commune sous peine de mourir de faim avec leur famille». Ces divers plaidoyers sont impuissants à empêcher le rejet des divers amendements déposés en vue de l'exonération des pauvres, de ceux qui ne paient pas au-delà d'un certain chiffre de contributions.

Mais la partie du projet qui donne lieu à la plus vive discussion est celle concernant la nouvelle base de la prestation. L'ancienne base — la propriété foncière, la proportionnalité aux contributions directes — compte encore, en effet, des partisans souples et décidés parmi lesquels se distinguent, entre autres, MM. Devaux et de la Pasture. Le verbe rigoureux de ce dernier, surtout, produit impression. Avec M. de Cotton, il estime, tout d'abord, qu'il est bon d'intéresser le plus grand nombre d'individus à la marche des affaires publiques, et, pour cela, de répartir les charges d'intérêt général entre le nombre le plus élevé possible de têtes. Mais, là où il se sépare nettement de son collègue, c'est quant au mode de répartition de ces charges. Donner, énonce-t-il, comme base à la prestation, le fait, pour un individu d'habiter telle commune, c'est-à-dire d'être existant à tel endroit, c'est

(1) Les partisans de la prestation ont depuis longtemps abandonné cet argument.

revenir à l'odieuse corvée, qui était une « charge affectée *à la personne* avec exemption » ; comme celle-ci, en effet, la prestation serait d'un poids égal pour tous ceux qu'elle atteindrait. Or, la justice indique assez qu'elle doit être *proportionnelle* aux facultés des assujettis ; pour réaliser cette proportionnalité, il faut décider que la prestation est « une charge de la propriété applicable à tous les propriétaires... Lorsqu'il s'agit de sacrifier pour le bien public, le propriétaire doit y contribuer par tous ses moyens et donner l'exemple du zèle et du désintéressement. Et cependant, par la disposition projetée, il y a au contraire exception réelle en sa faveur... ; car il est évident que la disposition de l'article 3, en établissant un partage égal par individus, soulage l'homme riche et surcharge la classe peu fortunée... Il devrait donc...exister dans cette charge (la prestation) une proportion semblable à celle fixée par tous les impôts, ou plutôt la véritable base à prendre comme régulateur devrait être celle des quatre contributions directes ; c'est la plus simple, c'est la plus juste, c'est aussi la plus efficace ».

Et pour donner aux partisans de cette opinion l'occasion sinon d'aboutir à leurs fins, du moins de se compter, M. de la Pasture dépose un amendement ainsi libellé : « Ces prestations seront établies au centime le franc du principal des quatre contributions directes » (1).

C'est, en somme, ainsi que le remarque M. G. Denoix (2) le système déjà en vigueur en 1818 et que le législateur de 1903 accordera aux communes la faculté d'appliquer. Mais, en 1824, la situation politique et économique ne se prête pas à son adoption : l'intérêt particulier des grands propriétaires fonciers, joint à l'urgence du remède à apporter au lamentable état de la vicinalité, dicte aux deux Chambres (3) le vote du projet du gouvernement ; aucun amendement n'y est admis ; de légères corrections sont seulement apportées au texte qui, par la promulgation, devient la loi du 28 juillet 1824.

III. — Economie de la loi du 28 juillet 1824. (4)

Jusqu'en 1824, la prestation n'a été établie et son application, réglementée que par un arrêté consulaire et de simples circulaires ministérielles. Avec la loi du 28 juillet 1824, elle prend place, pour la première fois, dans notre *législation*. Désormais, son assiette et son

(1) Ch. des dép., *loc. cit.* du 1er juillet 1824, *Moniteur* du 2, p. 802.
(2) G. Denoix, *op. cit.*, p. 100.
(3) Le projet est voté à la Chambre des députés, par une majorité de 224 voix contre 61 et à la Chambre des Pairs, par 99 voix contre 9.
(4) V. le texte de la loi à la fin du volume, annexe n° 1.

organisation reposent sur une base *légale*. Plus de 30 années se sont écoulées avant l'obtention de ce résultat, en apparence pourtant aisément réalisable, mais, en réalité, subordonnée à la délicate solution de ce difficile problème à données quasi-antithétiques : pourvoir efficacement aux lourdes dépenses de la vicinalité au moyen des moindres charges individuelles possibles. Nulle raison, dès lors, de s'étonner de la longue durée du laborieux accouchement qui met au jour la loi du 28 juillet 1824.

Les ressources mises à la disposition de la vicinalité s'adressent à une triple source : revenus ordinaires communaux ; en cas d'insuffisance de ceux-ci, prestation en nature ou en argent ; et, si ces deux moyens ne suffisent pas encore, centimes additionnels au principal des contributions directes, en nombre pouvant s'élever à cinq.

La prestation, on le voit, n'occupe dans cette hiérarchie que la seconde place. Mais, dans la pratique, l'insuffisance très habituelle des revenus ordinaires à pourvoir aux multiples dépenses des communes, fait de la prestation la principale ressource de la voirie vicinale. La base d'imposition, on le sait, est aussi large que possible : y est assujetti, dans la commune, tout habitant porté à l'un des rôles des quatre contributions directes, au titre de propriétaire, de fermier, de colon partiaire ou de régisseur. Chaque année, il peut être exigé de lui des journées de travail tant pour lui-même que pour chacun des individus mâles âgés de 20 ans accomplis et vivant sous son toit. Il peut également être tenu à deux journées de travail pour chacun de ses animaux de trait, de somme et d'attelage, et pour ses véhicules. La faculté lui est ouverte de se libérer de ces diverses impositions par une somme d'argent, évaluée suivant le tarif fixé par le conseil municipal pour chacun des éléments, et recouvrée comme en matière de contributions directes. Enfin, si la validité du vote des cinq centimes additionnels reste encore subordonnée au doublement du conseil municipal par l'adjonction des plus imposés, par contre, le vote de la prestation est désormais dispensé de cette gênante formalité. C'est là le point capital de la nouvelle législation. Ce qui avait, en effet, entravé l'application de la loi de 1818, et suspendu le vote de la prestation, c'était surtout l'exigence de cette condition quasi-prohibitive. Celle-ci une fois supprimée et remplacée par la nécessité de l'approbation préfectorale, toujours facile à obtenir, la prestation, de mythe qu'elle était en 1818, devient en 1824 une réalité bien concrète, bien vivante.

Aussi, la réforme est-elle accueillie avec joie par les assemblées municipales.

IV. — Les lacunes de la loi de 1824 entraînent son échec.

On espère avoir aplani toutes les difficultés inhérentes à la création des ressources et au mode d'entretien des chemins vicinaux. Et les appréciables améliorations apportées à l'état de la vicinalité durant les premières applications du régime nouveau semblent effectivement confirmer cet espoir. Mais, vers 1830, la situation change : les voies de communication sont de nouveau abandonnées.

C'est que l'expérience a bientôt révélé les lacunes nombreuses de la législation nouvelle. Tout d'abord, en confiant aux conseils municipaux le soin de fixer le tarif de la conversion des journées de travail, la loi donne à ces assemblées un pouvoir excessif et arbitraire. Ici, le tarif est très faible ; dans la commune voisine, il peut être élevé démesurément. Il peut ainsi servir à imposer aux populations tel ou tel mode qui a la préférence du conseil municipal ; cette assemblée est-elle, par exemple, favorable à la libération en nature ? Elle n'a qu'à fixer un tarif très élevé. Préfère-t-elle l'acquittement en argent? Elle fixe pour cela un taux de conversion très faible. Ainsi devient illusoire le droit d'option accordé aux prestataires.

En supposant même des communes dans lesquelles un taux normal de conversion rende plus réel ce droit d'option, la faculté pour chaque contribuable d'exercer ce droit à toute époque de l'année est préjudiciable à la bonne organisation des chantiers ; que la majorité des prestataires attende, pour opter, le moment de l'exécution des travaux, et l'administration sera dans l'impossibilité d'organiser convenablement les ateliers. Ce qui fait ici défaut, c'est un délai fixé à l'avance pour produire les déclarations d'option.

Le législateur a montré encore, continue-t-on, une grande imprévoyance en abandonnant aux magistrats municipaux la fixation de l'époque des travaux. Si, en effet, certains de ces magistrats choisissent un moment susceptible de concilier les intérêts de l'agriculture avec les intérêts de la vicinalité, plus nombreux sont ceux qui sacrifient ces derniers aux convenances de leurs administrés.

Puis, le travail à la journée, seul prévu par la loi, n'est pas précisément productif. Il est nécessaire d'admettre, concurremment avec lui, la possibilité de conversion des journées en tâches. Enfin, et surtout, la loi de 1824 ne comporte aucune sanction : elle croit avoir assez fait en confiant aux assemblées locales le soin d'assurer l'entretien des chemins ; elle s'en remet, pour l'accomplissement de cette mission, à leur bonne volonté, à leur sentiment de l'avantage bien

entendu des administrés ; elle semble croire qu'il suffit de faire appel à leur souci de bonne gestion des intérêts communaux confiés à leur sollicitude pour qu'il soit effectivement répondu à cet appel ; pas un instant, le législateur ne s'arrête à l'idée que les assemblées municipales pourraient être tentées parfois de déserter leur devoir ; les avertissements sous ce rapport ne lui sont cependant pas ménagés ; M. Devaux s'en fait le porte-parole ; mais, de parti-pris, le législateur ne veut pas envisager cette éventualité et ne juge pas qu'il y ait lieu de prévoir aucun moyen de contrainte envers les communes insouciantes ou rebelles.

Mais, agir ainsi, c'est livrer le sort de la loi aux lumières communément faibles des municipalités de campagnes, c'est compter sans les petites querelles de clocher, sans les jalousies, les inimitiés, les rivalités, les dissentiments assez habituels dans les villages, c'est se préparer de nombreux et graves mécomptes. Souvent, le bien doit être commandé à ceux-là mêmes qui sont appelés à en profiter ; car un sacrifice actuel, quelque léger qu'il soit, fait en vue d'un avantage même certain, mais ultérieur, exige de ceux qui doivent le consentir, une certaine faculté de prévisibilité. Or, à une époque où l'instruction est encore peu répandue, on trouve cette faculté rarement développée à un degré suffisant chez l'homme de culture.

Dans ces conditions, laisser l'Administration supérieure sans pouvoir de coercition à l'égard des administrations locales, c'est s'exposer de cœur léger à voir la loi rester lettre morte. Et c'est effectivement à ce résultat que fait aboutir la grave lacune signalée. En effet, durant les premiers temps qui suivent la promulgation de la loi de 1824, la prestation est votée à peu près régulièrement chaque année ; mais, bientôt, les petits cultivateurs, se conformant à l'attitude prise en 1818 à l'égard de cet impôt par les grands propriétaires fonciers, alors principalement atteints, ne mettent qu'un empressement douteux à voter des charges qui retombent désormais en partie sur leurs propres épaules.

D'autre part, en bien des communes, la prestation, même votée régulièrement, ne suffit pas à remettre en état de viabilité convenable les chemins dont l'état déplorable, dès après 1818, nous est connu, et les cinq centimes additionnels aux contributions directes que la loi permet aux communes de voter en cas d'insuffisance des autres ressources vicinales, compléteraient utilement les résultats obtenus avec la prestation. Mais, le vote de ces centimes reste toujours subordonné au doublement du conseil municipal par l'adjonction des plus impo-

sés ; il suffit, pour y faire échec, que ces derniers s'y opposent. De fait, leur constante tendance à se soustraire aux charges publiques ou à en réduire leur part, les porte naturellement à s'opposer au vote des centimes qui les surchargeraient.

C'est ainsi que souvent il arrive qu'un conseil municipal, qui s'est assujetti à la prestation, se voit refuser par les plus imposés l'appoint des centimes additionnels. Il advient alors que l'année suivante, dans la crainte d'un nouveau refus des centimes, le conseil municipal ne votera plus à son tour la prestation, et que les chemins seront, en conséquence, privés à la fois des ressources en nature et des ressources en argent. On s'explique aussi que, privés de tout entretien, ils ne tardent pas, après quelques années, à redevenir impraticables.

V. — Mouvement législatif en vue de compléter et d'amender la loi de 1824.

Lorsque les lacunes contenues dans une loi entraînent des conséquences d'une aussi haute gravité, il est urgent de les combler. C'est à quoi tendent les nombreuses propositions de loi présentées de 1827 à 1836, et dont nous n'analyserons que les principales.

C'est d'abord une proposition de M. Enouf, député de la Manche, tendant à intervertir l'ordre de vote de la prestation et des centimes additionnels affectés aux chemins vicinaux. Jusqu'alors, les centimes additionnels n'ont été votés qu'à titre « d'auxiliaire » de la prestation en nature, dont ils aggravent la charge pour les classes pauvres. C'est l'ordre inverse que, suivant M. Enouf, il y a lieu d'adopter. Dans ce système nouveau, les centimes additionnels sont votés en première ligne et l'impôt en travail n'est plus que l'auxiliaire des centimes. Déposée le 25 mars 1828 et développée par son auteur le 11 avril suivant, la proposition est ajournée le même jour (1).

Puis, ce sont, en 1834, trois propositions émanant : la première, de M. Vatout, député de la Côte d'Or, (déposée le 24 janvier) et tendant à apporter des « dispositions additionnelles à la loi du 28 juillet 1824 » ; la seconde, de MM. Desjobert, Aroux, Gillon et Mallet, députés (en date du 28 du même mois que la précédente) « relative aux chemins cantonaux et communaux » ; enfin, la troisième, de M. Humblot-Comté, déposée le 7 mars suivant sur le bureau de la Chambre des Pairs. Toutes trois ont un point commun : elles sont unanimes à reconnaître la nécessité de mettre un terme au mal causé aux che-

(1) Ch. des députés, séances des 25 mars et 11 avril 1828. *Arch. parl.*, t. LIII, pp. 165, 265 et suiv.

mins vicinaux par le caractère simplement facultatif des ressources consacrées à leur réparation et à leur entretien ; toutes trois placent ces dépenses au nombre de celles obligatoires pour les communes et donnent au préfet les pouvoirs de coercition nécessaires pour suppléer à l'indifférence ou pour briser les résistances éventuelles des conseils municipaux.

Mais, tandis que celles de M. Vatout et de M. Humblot-Comté continuent à faire de la prestation en nature la ressource essentielle de la voirie vicinale, celle de M. Desjobert et consorts la repousse comme à la fois improductive et insusceptible de donner satisfaction aux intérêts contradictoires des propriétaires fonciers et des entrepreneurs d'usines, d'une part ; des artisans et des prolétaires, d'autre part. Les auteurs de cette dernière proposition pourvoient aux charges vicinales à l'aide des seuls centimes additionnels, affectés, savoir : trois centimes à la construction, et cinq centimes à l'entretien des chemins.

Mais la proposition la plus complète, la mieux étudiée est celle de M. Vatout. Désigné comme rapporteur des deux premières propositions précitées par la Commission chargée de leur examen, ce député, dans un remarquable rapport, expose les divers moyens qui lui paraissent idoines à combler les lacunes signalées ci-dessus. C'est ainsi que la fixation du tarif de conversion en argent des journées de prestation appartient, dans son système, non plus au conseil municipal, mais au conseil général (ce qui accroît les garanties d'impartialité et d'uniformité) ; qu'un délai d'un mois est accordé au contribuable pour déclarer s'il entend se libérer en nature ou en argent ; enfin, que s'impose, de droit, la conversion en tâche du travail non racheté en espèces.

Le rapport de M. Vatout et celui du vicomte Dode (ce dernier sur la proposition de M. Humblot-Comté), ne peuvent venir en discussion avant la fin de la législature, et les propositions qui en faisaient l'objet deviennent caduques.

VI. — Discussion et vote de la loi du 21 mai 1836.

Cependant, ces deux rapports ne sont pas pour cela abandonnés. Etendant à eux le *desiratum* exprimé par la Chambre des Pairs à l'égard de celui du vicomte Dode, M. Thiers, ministre de l'Intérieur, les soumet pour étude et avis aux conseils généraux. Sur les 71 réponses de ces assemblées, 57 préconisent l'adoption du système élaboré par M. Vatout. En présence de cette quasi-unanimité, le Gouvernement

constitue une commission extraparlementaire, comprenant des députés, des pairs, des administrateurs et des agriculteurs de marque, et à laquelle il remet tous les documents par lui recueillis : délibérations des conseils généraux, avis des préfets et des maires, projets, brochures, écrits divers se rapportant à cette passionnante question.

De l'examen approfondi auquel se livre la commission, des concessions réciproques que se font les partisans et les adversaires du système proposé représentés en son sein, sort un projet « sur les chemins vicinaux et communaux », en 32 articles, que le ministre de l'Intérieur dépose, très légèrement modifié, à la Chambre des députés, le 24 mars 1835 (1). Le rapporteur de la commission à laquelle ce projet est envoyé, M. Vatout, présente le 22 avril suivant un nouveau rapport, s'efforçant d'établir que la justice sera apportée dans l'assiette de l'impôt ; de plus, par la conversion en tâches des journées de prestation, la productivité de celle-ci sera assurée. Enfin, son emploi qui, jusqu'alors est resté « illusoire », sera rendu « pratique » (2).

Mais, bientôt, le projet donne lieu, dans tout le pays, aux critiques les plus vives, qui trouvent leur écho au sein même du Parlement ; si bien qu'en dépit des très pressantes instances du rapporteur pour en obtenir la discussion immédiate, son ajournement est prononcé. Il reste ainsi dans les cartons de la Chambre jusqu'au 14 janvier 1836, date où, sur la proposition de M. Havin, il est repris pour être remis en discussion cinq jours après, le 19. Les contre-projets et amendements sont si nombreux, les divers systèmes proposés, si contradictoires, et la situation qui en résulte, si inextricable, que, dès le lendemain, la Chambre ordonne le renvoi de tous ces documents à une commission de 9 membres, avec mission d'y mettre un peu d'ordre.

Sur un nouveau rapport de M. Vatout, la discussion reprend le 22 février et se poursuit pendant 11 jours. Le projet est l'objet de critiques ardentes : on lui reproche notamment de n'être qu'une restauration travestie de l'ancienne corvée, d'être un impôt de capitation et de méconnaître l'égalité prescrite par la Charte. Il est néanmoins adopté, le 8 mars, par la Chambre des députés, par 171 voix contre 61 (3).

Saisie à son tour, le 11 du même mois, la Chambre des pairs, sur le rapport du comte Roy, adopte le projet le 2 mai, à la majorité de 76 voix contre 13 (4). Les légères modifications qui y sont apportées

(1) Ch. des députés, séance du 24 mars 1835, *Moniteur* du 25, p. 610.
(2) Ch. des députés, séance du 22 avril 1835. *Moniteur* du 23, p. 930.
(3) Ch. des députés, *Moniteur* des 23, 25, 26, 27 février, 1er, 2, 3, 4, 5, 8, et 9 mars 1836.
(4) Ch. des pairs, *Moniteur* des 12 mars, 26, 29, 30 avril, 1er et 3 mai 1836.

par la Chambre haute nécessitent le retour du texte amendé à la Chambre des députés qui, par 220 voix contre 22 l'adopte le 17 mai, sans modification (1).

La promulgation a lieu, enfin, le 21 mai 1836.

SECTION II

ORGANISATION DE LA PRESTATION LA LOI DU 21 MAI 1836

En dépit des quelques modifications qui lui ont été apportées par diverses dispositions législatives que nous mentionnerons au cours de la présente section, la loi du 21 mai 1836, sur les chemins vicinaux, reste, actuellement encore, la base fondementale de la prestation ; en elle doivent donc être recherchés les divers éléments de cet impôt. Sans doute, les lacunes qu'elle renferme, le silence ou l'imprécision de son texte sur certains points, ont été, au début de son application, la source de nombreuses difficultés.. Mais, depuis, des instructions très détaillées (2), une longue pratique administrative, de nombreuses décisions jurisprudentielles ont graduellement réduit le nombre et l'importance de ces lacunes ou imperfections.

CHAPITRE Ier

LE VOTE DE LA PRESTATION

I. — Objet de la prestation et place qu'elle occupe parmi les ressources vicinales.

Les « chemins vicinaux » dont il est question dans la loi de 1836 et auxquels sont applicables les ressources de la vicinalité, se divisent en 3 catégories : les chemins de grande communication, les chemins d'intérêt commun et les chemins vicinaux ordinaires. Le caractère spécial à chacunes de ces voies leur est conféré par une décision de l'autorité compétente (3). Sont seules admises à participer aux ressources vicinales, celles d'entre elles qui ont été l'objet d'une décision régulière de classement dans l'une ou l'autre de ces catégories (4).

(1) Ch. des députés, *Moniteur* des 12 et 18 mai 1836.

(2) Circulaires ministérielles des 24 juin 1836, 30 avril 1839 et surtout instruction générale du 6 décembre 1870.

(3) Le conseil général, pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun ; la commission départementale (au lieu du préfet, depuis la loi du 10 août 1871, art. 86) pour les chemins vicinaux ordinaires.

(4) Plusieurs exceptions ont été apportées à cette règle de la spécialité des ressources vicinales.

En premier lieu, la loi du 21 juillet 1870 permet aux conseils généraux d'ac-

En outre, il doit être fait, à l'égard de ces ressources, une distinction entre celles applicables à la construction et celles applicables à l'entretien des trois espèces de chemins vicinaux.

Si, en effet, de la combinaison des articles 2, 6 et 7 § 2 de la loi de 1836, il est permis d'inférer que le produit des prestations est affectable non seulement à *l'entretien*, mais aussi à la *construction* des chemins de grande communication (1) et d'intérêt commun, le silence du texte à l'endroit des chemins vicinaux ordinaires semble devoir conduire à une solution suivant laquelle la prestation ne serait applicable qu'à l'entretien de ces derniers. Mais, les dispositions du décret du 3 juin 1880 (2), portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 12 mars précédent, suppléent au silence de la loi de 1836, dans le sens de l'affectabilité de la prestation à la *construction* des chemins vicinaux ordinaires. En fait, la pratique administrative applique la prestation aussi bien aux travaux de création qu'à ceux de simple entretien des trois catégories de voies vicinales ; et l'état, que l'instruction générale du 6 décembre 1870 prescrit au service vicinal de dresser à titre de compte de l'emploi fait de la prestation, prévoit, dans les colonnes *ad hoc*, l'éventualité de l'affectation de cette ressource aux « grosses réparations » et aux « travaux neufs ».

D'autre part, le législateur de 1836 a fait des dépenses de la voirie vicinale une charge obligatoire pour les communes (art. 1[er]) qui ont, pour y pourvoir, des ressources d'un triple ordre : 1° les revenus ordinaires de la commune, dont la nomenclature est contenue dans l'article 133 de la loi du 5 avril 1884 ; 2° les ressources spéciales, comprenant le produit des prestations en nature et des centimes

---

corder aux communes l'autorisation de porter sur leurs chemins ruraux *reconnus*, une partie des prestations affectées aux chemins vicinaux ordinaires. Mais, pour être admises à bénéficier de cette disposition, les communes doivent remplir trois conditions : 1° leurs chemins vicinaux ordinaires doivent être entièrement terminés ; 2° l'entretien de ces voies doit être assuré ; 3° les communes ne doivent recevoir, pour cet objet, aucune subvention de l'Etat ni du département. La fraction disponible ne peut, en tout cas, excéder la part applicable aux chemins vicinaux ordinaires, c'est-à-dire le tiers du montant du rôle de prestations (une journée). A cette quotité peut s'ajouter la journée que les communes sont autorisées à s'imposer spécialement, en vertu de la loi du 20 août 1881 (v. infra, pp. 81-82), de sorte que les chemins ruraux reconnus peuvent recevoir — mais c'est un maximum — deux journées de prestations.

D'autre part, aux termes de l'article 12 de la loi du 11 juin 1880, relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways, les ressources créées en vertu de la loi de 1836 peuvent être partiellement affectées aux dépenses des voies ferrées, lorsque les communes qui sollicitent l'application à leur profit de cette faculté « ont assuré l'exécution de leur réseau subventionné et l'entretien de tous leurs chemins classés ».

(1) Cette solution est d'ailleurs confirmée par le Conseil d'Etat (21 juillet 1869, commune d'Yzeure et avis du 29 juillet 1870).

(2) V. art. 1[er], 2 et 3, § 3 de ce décret.

spéciaux ordinaires : le conseil municipal peut voter l'une ou l'autre de ces ressources, ou toutes les deux concurremment (loi du 21 mai 1836, art. 2) ; 3° les ressources extraordinaires, se composant elles-mêmes : de centimes pour insuffisance des revenus ordinaires et spéciaux, d'impositions extraordinaires (3 centimes peuvent être exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires) et d'emprunts dont l'autorisation est subordonnée à l'approbation de l'autorité supérieure [(Chef de l'Etat, par décret ; ou préfet, par arrêté, suivant la durée et l'importance de l'imposition ou de l'emprunt) (loi du 5 avril 1884, art. 141, 142 et 143, modifiée par la loi du 7 avril 1902)] ; d'allocations sur les fonds libres, sur les produits de coupes extraordinaires de bois, de ventes de terrains, de dons et de legs, etc... (art. 134 de la loi du 5 avril 1884).

Enfin, sous la désignation de ressources éventuelles, sont encaissées, au profit du budget communal, des souscriptions et subventions émanant : 1° des particuliers, de sociétés ou compagnies ; 2° d'exploitants de mines, de carrières, de forêts ou de tout autre entreprise industrielle, pour la réparation du préjudice causé aux chemins par leur exploitation ou leur industrie (loi de 1836, art. 14) ; 3° des départements ; ces subventions peuvent consister dans le produit de centimes facultatifs ordinaires ou de centimes spéciaux votés en exécution de l'article 8 de la loi du 21 mai 1836, ou encore d'impositions extraordinaires ou d'emprunts autorisés par des lois ou des décrets spéciaux ; 4° enfin, de l'Etat, sur les fonds alloués par application des dispositions de la loi du 12 mars 1880 (programme de travaux à subventionner) ou pour favoriser l'ouverture et l'entretien de chemins présentant un intérêt particulier (participation du ministère de la Guerre dans les dépenses de création et d'entretien des chemins stratégiques, ou du ministère de l'Agriculture à l'égard de travaux identiques concernant des chemins appelés à faciliter l'exploitation de forêts domaniales, etc...).

Cette longue énumération des ressources des communes est de nature à faire naître en l'esprit l'idée que le budget communal, alimenté à de multiples sources, est toujours prospère et abondamment pourvu. Pourtant, rien n'est moins exact, du moins en ce qui concerne la majorité des petites communes. Pour celles-ci, en effet, les ressources éventuelles ne sont que d'alléchantes perpectives, qui se traduisent rarement par des réalités. D'autre part, les ressources extraordinaires ne peuvent être créées qu'en cas d'insuffisance des ressources ordinaires ; or, ces dernières sont bien éloignées de satisfaire toujours

aux besoins auxquels elles sont appelées à pourvoir, en sorte qu'il ne reste guère pour assurer le service de la vicinalité que les ressources spéciales (prestation en nature et centimes spéciaux). Sur les 36,222 communes du pays, 525 seulement ne faisaient pas appel, en 1892, à la prestation, et, en 1888, 78 seulement ne s'imposaient pas de centimes spéciaux (1). Dans ces conditions, il est permis de dire qu'en fait, la prestation constitue, avec les centimes spéciaux, la base habituelle et normale de la voirie vicinale.

II. — Conditions de validité du vote de la prestation.

Toutefois, pour être régulier et valable, le vote de la prestation est subordonné à l'observation d'un certain nombre de conditions, qui peuvent être classées sous les cinq chefs suivants :

1° *La prestation ne peut être votée qu'en cas d'insuffisance constatée des ressources ordinaires communales à subvenir aux charges de la vicinalité.* — En édictant cette règle, énoncée dans l'article 2 de la loi de 1836, le législateur a poursuivi un double but : éviter de surcharger les contribuables, et empêcher le gaspillage. A quoi bon, en effet, s'adresser à une ressource spéciale si les ressources ordinaires sont suffisantes ? Toutefois, par ressources ordinaires, il faut se garder d'entendre les fonds existants, à un titre quelconque, dans la caisse de la commune ; c'est l'origine de ces fonds qui donne à ces derniers leur caractère : ainsi, ne saurait être considéré comme ressource ordinaire et, dès lors, ne saurait faire obstacle au vote de la prestation, le reliquat, sans emploi, d'une ressource extraordinaire (emprunt, vente de chemins déclassés...), quelle que soit la cause de ce reliquat.

Mais si la prestation était votée nonobstant la présence de fonds ordinaires suffisants dans la caisse communale, les assujettis seraient admis à exciper des dispositions de notre article pour demander décharge de leur imposition (1).

En fait, cependant, les communes votent et l'administration tolère la prestation, lors même qu'il existe, au budget municipal, des ressources générales ordinaires suffisantes pour répondre aux besoins de la vicinalité. En ce faisant, l'administration pense offrir aux communes dont la situation financière est souvent précaire, ou les habitants déjà surchargés de contributions en argent, un moyen aisé de concilier cette situation avec l'intérêt qu'ont ces habitants à posséder, sans trop

(1) Sénat, rapport de M. Labiche, 1892, annexe n° 27, p. 3.
(2) Conseil d'État, 7 septembre 1861, Delair.

de frais, de bons chemins. Mais cette tolérance devrait certainement disparaître et les votes émis dans ces conditions, être annulés, s'ils donnaient lieu à des plaintes de la part des intéressés.

2° *Le vote de la prestation doit précéder celui de toute imposition extraordinaire.* — C'est là une règle dictée par le souci de l'équité qui doit exister entre les charges imposées à l'habitant et celles portant sur le propriétaire foncier. Si le législateur a permis de prélever sur les ressources ordinaires les dépenses de la voirie vicinale, et d'amoindrir ainsi la charge de l'habitant dans ces dépenses, il n'a pas voulu en rejeter la charge intégrale sur la propriété foncière, déjà fortement grevée par les autres contributions directes. Or, tel serait le résultat auquel on aboutirait s'il était loisible aux communes de s'imposer extraordinairement avant de recourir à la prestation. On sait déjà, en effet, que la prestation est une charge qui pèse surtout sur l'habitant, alors que les centimes atteignent plus particulièrement le propriétaire. Cela étant, supposons une commune affectant aux chemins vicinaux une partie de ses ressources ordinaires et ayant recours, pour l'exécution des autres charges lui incombant, à des impositions extraordinaires ; il en résultera, d'une part, que les habitants, qui, en cette qualité, ne participent pas à la création des ressources ordinaires communales, seront dégagés, en outre, des charges vicinales ; tandis que, d'autre part, les propriétaires qui sont, en fait, les principaux tributaires du budget communal, supporteront en plus, ces charges vicinales.

Cette double injustice sera évitée par la mise en application de la règle envisagée.

3° *Il ne peut être voté, au maximum, que trois journées de prestations.* — Ce n'est pas dire, on l'entend, que le nombre des journées de prestations doive nécessairement s'élever à trois ; il peut, en effet, n'être voté qu'une seule journée ou que deux journées. C'est à ce dernier chiffre que s'était arrêté le législateur de 1824. En fixant à 3, au maximum, le nombre des journées susceptibles d'être votées, il a paru à celui de 1836 que ce nombre ne devait vraisemblablement pas être d'un poids excessif, même pour les épaules des petits, tout en constituant une barrière au renouvellement des excès auxquels l'ancienne corvée avait malheureusement donné lieu.

Cependant, à deux reprises, dans notre législation, le vote *d'une quatrième journée* a été admis : une première fois, par la loi, aujourd'hui abrogée, du 11 juillet 1868 ; une seconde fois par la loi, encore en vigueur, du 20 août 1881. Aux termes de cette dernière, les communes

ont la faculté d'affecter, spécialement aux chemins *ruraux reconnus*, une journée de prestations, en addition à celles applicables aux chemins vicinaux, ou bien des centimes additionnels extraordinaires.

4° *Les journées de prestations ne peuvent être fractionnées.* — Chaque journée de prestation votée constitue une unité absolument indivisible. Ne seraient donc pas susceptibles d'exécution les délibérations portant vote d'une demi-journée de prestations, d'une journée trois quarts, etc...

Cette règle n'a en vue que la simplification des opérations auxquelles donne lieu la prestation : établissement des éléments d'imposition, conversion des journées en tâches ou en argent, répartition et surveillance des fractions de journées ou des tâches variables suivant les divers éléments imposables, comptabilité.

Quoique bonne en soi, elle n'est pas, cependant, sans entraver la liberté de décision des communes : qu'on suppose, en effet, une commune dont le réseau vicinal nécessite une dépense de 1,700 fr. et dont la journée de prestation est évaluée à 800 fr. Deux journées ne suffisant pas, elle devra voter 3 journées, d'une valeur de 2,400 fr., c'est-à-dire imposer aux habitants une charge supplémentaire de 700 fr.

5° *La prestation doit frapper uniformément chacun de ses divers éléments.* — Il est, dès lors, inadmissible de voter, par exemple, trois journées d'hommes, deux journées d'animaux et une journée de véhicules ; ou encore, de dispenser les hommes et d'imposer trois journées d'animaux et de véhicules, etc... Le nombre des journées votées doit être égal pour chacun des trois éléments de la taxe.

Cette règle n'a pas été sans créer de sérieuses difficultés dans de nombreuses communes. Aussi, certaines d'entre elles, arguant d'ailleurs du fait qu'elle n'était pas énoncée dans la loi, mais dans une simple instruction ministérielle (1), n'apportèrent-elles à son observation qu'un souci médiocre. Elles expliquaient leur attitude par des considérations pratiques marquées au coin d'un judicieux bon sens : demander aux hommes, aux animaux et aux véhicules un nombre uniforme de journées de prestations, déclaraient-elles, c'est d'abord réduire singulièrement la liberté d'action des communes ; mais c'est surtout leur imposer une mesure éminemment contraire à leurs intérêts. A chaque commune doit être laissée toute latitude pour choisir telle modalité d'exécution de la prestation qu'elle juge le plus conforme à sa situation topographique en même temps que la plus ca-

(1) Instruction générale du 6 décembre 1870, art. 69.

pable de donner la meilleure utilisation possible aux moyens dont elle dispose en hommes, en animaux, en véhicules.

Or, ce sont là des éléments dont les proportions respectives sont, en chaque commune, essentiellement variables. L'uniformité de mesure à l'égard de ces divers éléments ne se comprend donc pas. Ainsi, la construction et l'entretien des chemins d'une commune dont le sol est accidenté exigeront évidemment beaucoup plus de main-d'œuvre, c'est-à-dire d'hommes, et moins de charrois que les mêmes travaux, dans une commune à sol à peu près en palier. Cependant, cette commune devra réclamer un nombre de véhicules supérieur aux besoins, alors qu'elle ne pourra accroître celui des hommes, ainsi que l'exigeraient ces mêmes besoins. Dans telle autre commune où les matériaux à employer (cailloux, pierres, sable, etc...) sont situés à une grande distance de leur lieu d'emploi, les transports seront nombreux, par suite, les animaux et véhicules d'une plus grande nécessité que les hommes ; si cette commune ne consultait que les intérêts de sa vicinalité, elle accroîtrait évidemment le nombre des journées d'animaux et de véhicules, et réduirait celui des journées demandées aux hommes. Et pourtant, sous peine de contrevenir à notre règle, et de voir dès lors sa décision rester sans effet, elle devra appliquer un égal nombre de journées de travail à l'un et à l'autre de ces éléments, et le résultat sera le suivant : d'un côté, des animaux et des voitures excédés de travail ; de l'autre, des hommes condamnés à l'inaction.

Cette argumentation, malgré sa force, n'a cependant pas semblé, au ministre auquel elle était présentée, de nature à justifier la suppression ou la modification de la règle attaquée. Il lui a paru, en effet, que l'adoption du système préconisé serait susceptible d'ouvrir la porte à l'arbitraire des conseils municipaux, en permettant à ceux-ci, tantôt de ménager les journaliers (par l'abstention de tout vote de journées d'hommes) et de surcharger les possesseurs de moyens de transport (par le maximum des journées d'animaux et de véhicules), tantôt de produire une situation inverse, par la mise en œuvre de moyens opposés.

6° *Le vote de la prestation ne peut être subordonné à la suppression du droit d'option* individuelle entre la libération en nature et la libération en argent. Ainsi, serait contraire à l'esprit de la loi de 1836 le vote de la prestation émis sous la condition que les assujettis seront tenus de s'acquitter tous en argent ou tous en nature. Le droit d'option ouvert par le législateur ne saurait, en effet, être supprimé par une décision d'une assemblée locale.

III. — Vote de la prestation. — Formalités préliminaires. Droit d'imposition d'office.

Aux termes de l'article 5 de la loi de 1836, c'est le conseil municipal qui est appelé à créer les ressources de la vicinalité. Il s'en acquitte au cours de sa session budgétaire du mois de mai. Dans ce but, l'assemblée municipale est éclairée par les documents administratifs suivants.

Chaque année, quelques jours avant l'ouverture de la session de mai, le préfet envoie à tous les maires de son département un arrêté mettant en demeure la commune de voter ces ressources. A cet arrêté est annexé un état dressé, dans la première quinzaine d'avril, par les soins des agents voyers. Cet état indique, dans une première partie, la situation, au 31 décembre de l'année précédente, des chemins vicinaux ordinaires de la commune et les ressources qu'il y a lieu de leur affecter pour l'année suivante ; dans une seconde partie figure l'exposé de la situation des chemins de grande communication et d'intérêt commun, avec, en regard, le contingent dans les dépenses de construction et d'entretien de ces voies, fixé provisoirement, pour chaque commune, par le conseil général à la session d'avril.

Ce sont ces diverses ressources que le conseil municipal est appelé à voter. La formalité de l'adjonction des plus imposés, prescrite par les lois de 1818 et de 1824 a été supprimée par la loi du 21 mai 1836 (art. 2, dernier alinéa) ; l'assemblée n'a donc plus à modifier sa composition pour voter aussi bien les prestations que les centimes.

La délibération consignant ce vote est adressée, dans la quinzaine qui suit la clôture de la session, au préfet qui statue sur les ressources afférentes aux chemins vicinaux ordinaires, et soumet à la ratification définitive du conseil général (session d'août) le contingent voté pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun.

Puis, avis du vote des prestations et des centimes est donné au directeur des contributions directes, en vue de la confection ultérieure des rôles. Après avoir été eux-mêmes revêtus de l'approbation préfectorale, ces rôles sont adressés, pour être recouvrés, au trésorier payeur général du département.

L'hypothèse qui vient d'être envisagée est celle, heureusement la plus fréquente aujourd'hui, où une commune, consciente de l'intérêt qu'elle a à posséder de bons chemins, crée de son plein gré, les ressources nécessaires à cet effet.

Mais, il n'en a pas toujours été ainsi. On se souvient, en effet, que la principale cause de l'échec de la loi du 28 juillet 1824 résidait dans le caractère facultatif des ressources vicinales et dans l'impuissance

de l'administration à contraindre les communes négligentes ou récalcitrantes au vote de ces ressources. Nous savons aussi (1) que le législateur de 1836 a pris à tâche, dans l'article 1er de la loi, de combler cette double lacune, en plaçant au nombre des dépenses obligatoires des communes, les dépenses de la vicinalité (2) et en armant l'administration du droit d'imposer d'office aux communes les dépenses vicinales qu'elles auraient négligé ou refusé de voter (article 5).

L'exercice de ce droit est remis au préfet, qui statue par un arrêté, pris en conseil de préfecture. Ses pouvoirs sont, en la circonstance, identiques, en étendue, à ceux du conseil municipal (3) auquel il se substitue : c'est ainsi que le préfet, dans son arrêté, doit d'abord imputer les dépenses qu'il impose sur les ressources ordinaires de la commune, si elle en possède et si elles sont suffisantes pour y pourvoir ; si elles sont insuffisantes, il a recours alors aux ressources spéciales : prestations en nature et centimes spéciaux ordinaires ; qu'il peut imposer, suivant les besoins, l'une d'elles à l'exclusion de l'autre, ou les deux concurremment. C'est ainsi encore que le contingent affecté aux chemins de grande communication et d'intérêt commun ne peut être supérieur aux 2/3 des journées de prestations ou des centimes imposés. Enfin, pour éviter de faire porter la charge qu'il impose, à peu près totalement sur une catégorie de population à l'exclusion des autres, il est recommandé au préfet de combiner, autant que possible, les prestations (qui atteignent surtout l'habitant) avec les centimes (qui frappent principalement le propriétaire).

Le droit d'imposition d'office donne, on le voit, au préfet, un pouvoir considérable, dont il importe, en conséquence, qu'il ne soit usé que judicieusement et avec modération. Aussi, doit-on louer sans réserve la réglementation précise qui en a subordonné l'exercice à la réunion des trois conditions suivantes :

Il faut en premier lieu, que le mauvais état des chemins ait été reconnu et constaté. — Il serait, en effet, au moins oiseux de contraindre une commune à voter des ressources pour des chemins dont l'état serait satisfaisant. Mais, il n'est plus à présent nécessaire d'attendre, ainsi que le prescrivait l'instruction du 24 juin 1836, que des plaintes signalant la défectuosité de ces chemins se soient produites. Il a été reconnu que le silence des habitants sous ce rapport n'est pas toujours l'indice de la possession d'un réseau vicinal parfait et n'est pas

(1) V. supra, p. 78.
(2) Il est à noter cependant que la construction d'un chemin vicinal ordinaire ne peut être imposée à une commune.
(3) V. Instruction ministérielle du 24 juin 1836, Henry, *Code annoté du service vicinal, 1889*, p. 136.

toujours susceptible d'être interprété dans le sens de la satisfaction de ces habitants à l'égard de la situation vicinale qui leur est faite.

La réglementation actuelle distingue : pour les chemins vicinaux ordinaires, les agents voyers exposent, dans des rapports, le mauvais état de ces voies et indiquent les ressources qu'il leur paraît nécessaire de créer pour y remédier ; quant aux chemins de grande communication et d'intérêt commun, pas n'est besoin d'un tel exposé : la commune se voit imposer le contingent qui lui a été fixé, en même temps qu'aux autres communes, par le conseil général.

Il faut, en outre, que la commune n'ait pas déjà fait emploi, dans l'année, de la totalité des ressources dont elle dispose en prestations et en centimes. — Car, si les ressources ordinaires étant insuffisantes, la commune a déjà voté les ressources spéciales, le préfet ne peut, quel que soit l'état des chemins, la contraindre à s'imposer extraordinairement ; il ne pourrait que l'y exhorter.

Il faut, enfin, que le conseil municipal ait été préalablement mis en demeure de voter les charges vicinales incombant à la commune. — La mise en demeure dont il est ici question est entièrement distincte de celle que le préfet a dû déjà adresser à la commune, en même temps qu'à toutes les autres du département, avant l'ouverture de la session de mai des conseils municipaux. Cette nouvelle mise en demeure est particulière à la commune négligente ou récalcitrante. Elle consiste en un arrêté motivé (1) par lequel le préfet invite l'assemblée municipale à créer les ressources nécessaires à la voirie vicinale (dont le montant, pour chaque catégorie de chemins, est consigné dans un état annexé à l'arrêté), lui assigne, à cet effet, un certain délai, en la prévenant qu'il s'agit de pourvoir à une dépense obligatoire à laquelle la commune ne saurait se soustraire et que, faute par elle d'avoir créé ces ressources dans le délai imparti, il y pourvoira lui-même.

Si le conseil municipal n'obtempère pas à cette injonction, ou s'il ne vote qu'une quotité insuffisante de journées de prestations ou de centimes, ou s'il laisse expirer le délai à lui imparti sans avoir émis le vote demandé, le préfet prend alors, en conseil de préfecture, un arrêté (2) imposant d'office à la commune les charges vicinales néces-

(1) Des recours formés contre des arrêtés de cette nature ont été déclarés irrecevables (C. E., commune de Buzançais, 18 novembre 1887, *Lebon*, p. 717. — Commune de Daubeuf, 30 décembre 1887, p. 856).

(2) En règle générale, une commune ne peut être imposée d'office que par un décret du président de la République (loi du 5 avril 1884, art. 149, § 5).— L'art. 5 de la loi du 5 avril 1884 qui exige seulement un arrêté préfectoral, constitue une exception à cette règle. (V. Léon Morgand, *La loi municipale*. Paris, 1885, t. II, p. 461.).

saires et décidant l'inscription au budget municipal des ressources destinées à y faire face. Notification de cet arrêté est faite au directeur des contributions directes, en vue de la confection d'un rôle particulier (qui sera ultérieurement rendu exécutoire par l'approbation du préfet) ainsi qu'au maire, chargé de le faire publier dans la commune (1).

L'administration supérieure n'a pas borné sa sagesse à émettre de convenables tempéraments à l'exercice du droit d'imposition d'office ; elle a aussi créé un moyen de prévenir ou de réprimer l'arbitraire qui pourrait résulter pour les communes de cet exercice : le préfet doit, en effet, communiquer au conseil général, à sa session d'août, l'état des impositions qu'il a établies d'office dans le cours de l'année. Les communes peuvent, en outre, soumettre à un recours gracieux devant le ministre de l'Intérieur, les arrêtés qui les ont imposées d'office. Mais ces arrêtés, de même que les décisions ministérielles qui les confirment, étant des actes purement administratifs, ne sont pas susceptibles d'être attaqués, devant le conseil d'Etat, par la voie contentieuse de pleine juridiction (2). Ils peuvent, toutefois, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoirs (3) (4).

CHAPITRE II

L'ASSIETTE DE LA PRESTATION

« Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, pourra être appelé à fournir, chaque année, une prestation de trois jours :

(1) Loi du du 21 mai 1836, art. 5. — Instruction générale du 6 décembre 1870, art. 70. — V. Henry, *op. cit.*, p. 489.

(2) C. E., 9 juin 1843, ville de Langres, *Lebon*, p. 282. — 9 juin 1843, ville de Vire, p. 284.

(3) Argument de l'arrêt précité, en date du 9 juin 1843, commune de Vire, p. 284. — 26 février 1892, commune d'Azillanet, p. 180 (absence de mise en demeure préalable à l'arrêté d'imposition d'office, cet arrêté d'ailleurs non pris en conseil de préfecture). — 27 novembre 1885, commune de Buzançais, p. 874. — 13 juin 1892, commune d'Aiguillon-sur-Mer, p. 557. — 16 novembre 1894, commune d'Ambarès, p. 593.

(4) Un recours en annulation d'un arrêté d'imposition d'office ne saurait être fondé sur le fait que le contingent communal n'aurait pas été réparti suivant le degré d'intérêt de chaque commune aux travaux d'entretien (C. E., 25 mars 1892, ville de Mantes, p. 306), ni sur ce que les recettes ordinaires de la commune, étant inférieures aux dépenses de même nature, aucun prélèvement pour les chemins vicinaux, en dehors des ressources qui leur sont affectées spécialement, ne pourrait être fait sur les fonds généraux. — (29 avril 1892, commune de Gendrey, p. 411. — 9 août 1889, ville de Saint-Etienne, p. 964. 7 juin 1889, commune de Marqueville, p. 711).

1° pour sa personne et pour chaque individu, mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune ;

2° pour chacune des charrettes ou voitures attelées, et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune ».

Ainsi s'exprime l'article 3 de la loi du 21 mai 1836, qui règle l'assiette de l'impôt des prestations.

L'obscurité de ce texte a, plus que tout autre partie de la loi, donné lieu, dans la mise en application de celle-ci, à des difficultés innombrables qu'une jurisprudence constamment sollicitée et des instructions administratives ont en grande majorité solutionnées. A la lumière des explications contenues en ces dernières, et, spécialement, dans la circulaire déjà citée du 24 juin 1836, il apparaît que la prestation est exigée à deux titres différents. Ces deux titres reposent sur une distinction entre la prestation imposée à l'habitant comme membre de la comunauté, en vue de sa seule personne, et appelée, pour cette raison *personnelle* ou *individuelle*, et la prestation imposée à tout chef de famille ou d'établissement, en vue de sa famille ou de l'établissement qu'il exploite, et dite, pour ce motif, *réelle*.

Dans le premier cas, l'imposition est directe et personnelle, en ce sens qu'elle atteint seulement la personne du contribuable ; dans le second cas, l'imposition ne frappe qu'indirectement le contribuable, à raison d'éléments autres que sa personne : membres de sa famille, serviteurs, bêtes de somme, de trait et de selle, charrettes et voitures attelées.

Il résulte de là qu'un individu peut être tenu : ou à la seule prestation personnelle, ou à la seule prestation réelle, ou aux deux conjointement, selon qu'il est imposable à raison de sa personne seulement, ou à raison des membres de sa famille et des moyens d'exploitation de son établissement, ou à ces deux titres à la fois.

L'examen de la prestation personnelle et de la prestation réelle mérite quelques développements qui seront donnés sous deux paragraphes distincts.

§ 1er. — Prestation personnelle.

I. — Conditions d'imposition.

Cinq conditions sont requises pour qu'un individu soit passible de la prestation personnelle. Il doit : 1° être habitant de la commune ; 2° être porté au rôle des contributions directes ; 3° être du sexe mas-

culin ; 4° être valide ; 5° n'être pas âgé de moins de 18 ans ni de plus de 60.

Première condition : il faut être « habitant » de la commune. — L'obscurité qui entoure ce terme d' « habitant » n'a pas été la moindre source des difficultés précédemment signalées ; pourtant, le législateur les avait prévues, et s'il n'a pas employé le mot « domicile », c'est qu'il a craint d'en créer de plus grandes encore, par la confusion à laquelle eût pu se prêter ce dernier terme entre le domicile de fait ou réel et le domicile légal ou de droit. Le critère, en l'occurence, doit être recherché dans le fondement même de l'impôt des prestations, c'est-à-dire dans l'utilité qui est présumée devoir être retirée de l'usage des chemins ; or, c'est dans le lieu où l'on réside communément que cet usage présente le maximum d'utilité ; il est donc dans la logique du principe servant de base à l'article 3 de la loi de 1836 que la « résidence » soit le siège de l'imposition à la prestation.

Si une personne a plusieurs résidences, elle est imposable à la prestation dans l'une d'elles seulement, soit dans la commune où se trouve sa résidence la plus habituelle (1) ou dans celle où elle séjourne le plus longtemps (2) ou bien là où elle possède son principal établissement et où elle exerce sa profession (3).

De même, le propriétaire d'un établissement agricole placé sur la ligne divisoire de deux communes ne peut, lorsqu'il exploite des terrains situés sur les deux territoires, être imposé pour sa personne que dans la commune où se trouve la plus grande partie de son établissement et où est située sa maison d'habitation (4).

Mais, en aucun cas, elle ne saurait, en dépit de l'opinion de plusieurs auteurs (5) être assujettie dans chacune des communes où elle posséderait une résidence (6). Dans la pratique, le lieu d'imposition à la prestation concordera généralement avec celui de l'assujettissement à la taxe personnelle-mobilière (7) ; d'ailleurs, la question de savoir où

(1) C. E. — 20 janvier 1894, Robin, *Lebon*, p. 66. — 4 novembre 1887, Faugeroux, p. 671. — 2 décembre 1899, Robert, p. 704.

(2) C. E. — 19 mai 1893, Vinglain, *Lebon*, p. 412. — 9 avril 1849, Jarre, p. 239. — 12 juin 1874, Jouty, p. 546. — 26 décembre 1885, Thieux, p. 1 002. — 2 décembre 1899, Robert, p. 704. — 11 janv. 1901, Palyart, p. 27. — 6 novembre 1901, Descoutures, p. 787.

(3) C. E. — 26 mars 1886, Allain, *Lebon*, p. 274. — 29 mars 1901, Camy, p. 344.

(4) C. E. — 12 mai 1893, Drivon, *Lebon*, p. 378. — 5 février 1902, commune de Lazenay, p 79.

(5) V. notamment Dumay, *op. cit.*, t. I, p. 42. Dans le sens de la non pluralité d'imposition, V. Herman, *traité pratique de la voirie vicinale*, 1854, p. 108.

(6) C. E. — 19 mai 1893, Vinglain, *Lebon*, p. 412.

(7) C. E. — 3 juin 1865, Hamin, *Lebon*, p. 603. — 9 janvier 1866, du Rozier, p. 28. — 4 novembre 1881, Butor, p. 830. — 24 décembre 1886, commune de

est la résidence d'un individu étant une pure question de fait, c'est aux tribunaux administratifs qu'il appartiendra de la trancher.

Deuxième condition. Il faut être porté à l'un des rôles des contributions directes. — Peu importe que ce soit au rôle de la contribution foncière, ou de la contribution des portes et fenêtres, ou de la cote personnelle-mobilière... ; il suffit, mais il est nécessaire, d'être inscrit à l'un des rôles des quatre contributions directes (1).

De là résulte que :

a) N'est pas imposable, l'individu *non inscrit* au rôle d'une des quatre contributions (2), alors même que cette non-inscription résulterait de ce qu'il a récemment changé de résidence (3).

b) *L'indigence* ne constitue pas, par elle-même, une cause d'exemption de la prestation ; si un indigent est inscrit à l'un quelconque des rôles des contributions directes, pour une somme si minime soit-elle, il est imposable à la prestation ; vainement alléguerait-il l'insuffisance de ses ressources ou l'exiguïté de ses moyens de subsistance (4) ; toutefois, il est loisible au conseil municipal de l'exonérer de cet impôt (5).

c) *Le mari, séparé de biens*, porté au rôle de la contribution foncière, à raison seulement des immeubles appartenant à sa femme, doit la prestation (6).

d) *L'étranger*, inscrit au rôle de la contribution personnelle-mobilière, n'est pas admis à demander décharge de la prestation à laquelle il a été assujetti (7).

e) Par contre, il doit être fait droit à la demande en exonération de la prestation dès l'instant qu'a été admise la demande en décharge de

---

Montcassin, p. 918. — 9 novembre 1889, Guillaume, p. 1.005. — 3 mai 1890, Lemaître, p. 448. — 12 janvier 1900, Glise, p. 36. — 13 février 1901, Germain, p. 167. — 11 janvier 1901, Palgart, p. 27. — 10 février 1902, Pissard, p. 100.

(1) C. E., 20 novembre 1885, Lesieur, *Leban*, p. 246. — 27 novembre 1845, Maraine, p. 277. — 5 mars 1886, *Laiterie des fermiers réunis*, p. 205. — 21 mai 1886, Levavasseur, p. 440. — 24 juin 1887, Lassalle, p. 494. — 18 mai 1889, Forêt, p. 630. — 8 novembre 1889, Garson, p. 996. — 7 mars 1891, Dutrait, p. 199. — 13 février 1901, Germain, p. 167.

(2) C. E., 13 mars 1860, Breyton, *Lebon*, p. 210. — 4 février 1881, Gérard, p. 150. — 26 novembre 1892, Coruble, p. 825.

(3) C. E., 1er juin 1883, Gaudon.

(4) C. E., 1885, Chabrolle, *Lebon*, p. 809. — 16 avril 1886, Gilles, p. 344. — 21 janvier 1887, Gilles, p. 52. — 3 février 1888, Bochy, p. 3. — 2 novembre 1888, Clément, p. 778. — 4 juillet 1891, Manc lon, p. 526. — 27 février 1892, Berton-Vynantz, p. 225. — 3 mars 1894, Valentin, p. 181. — 7 décembre 1894, Garcia, p 656. — 16 décembre 1898, Manet, p. 806.

(5) C. E., 14 juin 1864, Colté, *Lebon*, p 556.

(6) C. E., 23 novembre 1888, Rubod, *Lebon*, p. 865.

(7) C. E., 20 février 1885, Dupuy, *Lebon*, p. 200. — 3 février 1888, Bochy, p. 111.

la contribution personnelle-mobilière, dont la première n'était qu'une conséquence (1).

f) La taxe des prestations serait dûe, alors même que le rôle de la contribution personnelle-mobilière n'aurait été publié qu'après celui des prestations (2).

Les 3e, 4e et 5e conditions requises pour la validité de l'imposition à la prestation consistent en l'exigence d'éléments physiques (sexe, validité, âge) dont la réunion est présumée devoir permettre à celui qui les possède de s'acquitter en nature de sa taxe, s'il le juge à propos.

Troisième condition. L'assujetti doit être du sexe masculin. — La femme, célibataire ou mariée, n'est donc pas redevable de la prestation. Cette exemption trouve son explication dans la faculté d'option laissée à tout contribuable entre l'acquittement en nature et la libération en argent. Le législateur a pensé que la faiblesse musculaire inhérente à l'habituelle délicatesse de constitution de la femme plaçait celle-ci dans la nécessité de se libérer en argent, et, par suite, dans la quasi-impossibilité de bénéficier de cette faculté.

Plutôt que de laisser sombrer cette faculté dont l'intangibilité était élevée par lui à la hauteur d'un principe, il a eu recours à cette solution de l'exemption.

Cette explication est corroborée, d'ailleurs, par le fait que la femme est passible de la prestation, à raison d'éléments autres que sa personne (membres de sa famille, serviteurs, animaux, etc...) (3).

Quatrième condition. L'assujetti doit être valide. — Le fondement de cette condition est le même que celui de la condition précédente : on conçoit aisément, en effet, combien eût été illusoire le droit d'option, si cher pourtant au législateur de 1836, si l'invalide avait été redevable d'un impôt dont il n'eût pu s'acquitter que pécuniairement, car le travail des prestations est assez pénible et rend pour ainsi dire indispensable la possession et la mise en œuvre d'une certaine force musculaire, de vigueur, d'endurance, toutes qualités présumées absentes ou inutilisables chez l'invalide.

Le législateur n'ayant pas défini ce qui à ses yeux constitue l'invalidité, la question de savoir si une personne doit ou non être considérée comme valide est une pure question de fait dont la solution appartient aux tribunaux administratifs. L'examen des nombreux ar-

---

(1) C. E., 7 avril 1870, Roussy, *Lebon*, p. 421.
(2) C. E., 22 janvier 1886, Cénac, p. 59.
(3) V. infra, prestation réelle, pp. 96 et 97.

rêts d'espèces rendus par eux sur cet objet révèle, d'ailleurs, leur constante préoccupation d'observer le *criterium* déjà dégagé.

C'est ainsi qu'ont été exemptés de la prestation pour cause d'invalidité physique :

un individu qui, ayant eu les pieds gelés pendant la guerre de 1870, avait dû en subir l'amputation (1) ;

un individu atteint d'infirmités l'empêchant de se livrer à un travail fatigant (2), quoiqu'il puisse, pour sa distraction, effectuer quelques travaux de culture (3) (4).

---

(1) 29 juillet 1903, Matey-Chifflot, *Lebon*, p. 570.
(2) 2 décembre 1898, Hamont, *Lebon*, p. 750
(3) 28 mars 1898, Kir, *Lebon*, p. 324.
(4) C'est ainsi encore que les infirmités, maladies ou affections désignées ci-dessous ont été reconnues suffisantes pour mettre ceux qui en étaient atteints en état d'invalidité et constituer, dès lors, en leur faveur, une cause d'exemption de la prestation :
Amputation d'une partie du pouce de la main droite (12 mai 1902, Henriot, *Lebon*, p. 366).
Ankylose fibreuse du genou gauche (5 janvier 1901, Gison, p. 8. — 18 novembre 1892, Lagarde, p. 770).
Blessures au bras droit (ancien militaire réformé avec congé n° 1) (9 décembre 1893, Collet, p. 827).
Bronchite tuberculeuse (25 octobre 1895, Haguais, p. 671).
Carie de la malléole externe de la jambe gauche (6 juin 1891, Petit, p 422).
Claudication prononcée, mettant dans l'impossibilité de faire un travail pénible, (30 juillet 1886, Papai, p. 667. — 3 mai 1901, Desloges, p. 422. — 11 novembre 1892, Desbats, p. 741).
Coxalgie (18 juin 1898, Souot, p. 464. — 6 janvier 1900, Gouot, p. 6).
Faiblesse très prononcée de la vue (26 décembre 1885, Juillard, p. 100. — 16 décembre 1893, Guillier, p 847).
Gibbosité (4 juin 1886, Blachier, p 482).
Hernie inguinale (bien que le requérant se livrât à quelques menus travaux de culture) (16 décembre 1893, Nouël, p. 848).
Hypertrophie du cœur (19 mai 1893, Taffet, p. 413).
Jambe cassée (6 novembre 1885, Teilloux, p. 810. — 8 novembre 1890, Berthelin, p. 818).
Myopie (28 février 1890, Luce-Richard, p. 225).
Paralysie du bras gauche, avec atrophie complète de ce membre (1er mai 1901, commune de Cravnes, contre dame Barrier, p. 415).
Pied-bot, l'individu cultivant sa propriété, mais ne pouvant se livrer à un travail pénible et soutenu (18 novembre 1901, Sarda, p. 820).
Surdi-mutité (de naissance) (15 juin 1894, Clausse, p. 497).
Varices aux jambes et à la cuisse droite, ne permettant pas au requérant de se livrer à des travaux pénibles (18 avril 1890, Blavignac, p. 400).
L'exemption de la prestation a, par contre, été refusée à des individus atteints des maladies, affections ou infirmités suivantes :
Amputation du pouce de la main gauche (25 novembre 1899, Naud, p. 684).
Ankylose complète du coude, consécutive à une fracture de l'articulation (7 décembre 1894, Courbon, p. 656. — 16 février 1898, Mugot, p. 132.
Ankylose du genou gauche (14 mai 1886, Cossard, p. 400).
Arthrite chronique (militaire réformé pour), mais se livrant habituellement à des travaux analogues à ceux des prestations (1888, Jean, p. 146. — 28 février 1891, Pinchon, p. 170).
Atrophie double des *nerfs optiques* (officier mis à la retraite pour) (10 janvier 1895, Ribière, p. 5).
Blessure reçue à la main droite (en 1870) (5 décembre 1891, Monchâtre, p 743).
Blessure à l'œil gauche ancien militaire) (8 juillet 1887, Malausséna, p. 547).
Carie vertébrale (23 juillet 1892, Parisot, p. 653).
Claudication (18 novembre 1892, Guindel, p. 771. — 2 juillet 1886, Paquet, p. 536. — 5 novembre 1886, Dubar, p. 754. — 12 novembre 1897, Leprêtre-Bon .

L'invalidité peut être le résultat non seulement d'une cause physique, mais aussi d'une cause affectant les facultés mentales ; ainsi, ne devra pas être imposé à la taxe des prestations, l'individu frappé *d'interdiction*, à raison de son état habituel d'imbécillité (1) ; mais il a été décidé, en sens contraire, qu'un contribuable qui, bien que *dément*, se livrait aux travaux agricoles, était susceptible d'être imposé à la prestation (2).

Cinquième condition. L'assujetti ne doit pas être âgé de moins de 18 ans ni plus de 60. — Au-dessous de 18 ans, l'adolescent ne possède pas encore la force nécessaire à l'accomplissement du travail de la prestation ; au-delà de 60 ans, il a habituellement cessé de la posséder, surtout si la maladie, la fatigue, les infirmités sont venues l'assaillir. C'est donc entre 18 et 60 ans que se trouve la période utile de la vie, celle durant laquelle il est possible d'obtenir le maximum de travail avec le minimum de peine.

II. — Tentatives de certaines catégories de personnes pour, à raison de leur qualité, se soustraire à la prestation.

A maintes reprises depuis l'application de la loi du 21 mai 1836, certaines catégories de personnes ont, sous le couvert de leur fonction, profession ou emploi, tenté d'obtenir leur affranchissement de la taxe des prestations. Leurs requêtes à cet effet sont à peu près uniformes, quant aux arguments invoqués : pour les uns, c'est la dignité de leur

---

temps, p. 684. — 6 avril 1900, Cordier-Delettre, p. 277. — 13 mai 1903, Jaimes, p. 348.

Déviation de la colonne vertébrale (5 mai 1894, Aubry, p. 335).

Epilepsie (3 février 1888, Martin, p. 113).

Fracture du tibia (11 novembre 1893, Gasnier, p. 740).

Fracture du bras (8 novembre 1890, Brunel, p. 812).

Fracture du pied (facteur rural mis à la retraite pour) (1er février 1890, Buisson, p. 114).

Fracture d'une jambe et hernie (brigadier de gendarmerie retraité pour —, mais se livrant à la chasse) (3 juin 1897, Danican, p. 444).

Gastrite chronique (instituteur retraité pour —, mais cultivant lui-même une petite propriété) (26 février 1898, Ruffet, p. 167)

Gastralgie (3 juillet 1885, Gilbert, p. 633).

Gibbosité (l'individu affecté se livrant habituellement aux travaux agricoles) (23 janvier 1901, Couprie, p. 65).

Hernie (l'individu qui en était atteint se livrait habituellement aux travaux agricoles) (27 janvier 1888, Dalibon, p. 89).

Myopie (bien qu'ayant servi de cause de réforme du service militaire) (23 novembre 1900, Ruche, p. 653)

Œil (perte de l'œil droit) (29 juin 1900, Thouret, p. 436).

Œil (perte d'un œil et légère claudication n'empêchant pas le requérant d'exercer la profession de menuisier) (13 mai 1903, Merciol, p. 348).

Pied-bot (individu réformé pour cette raison du service militaire, mais n'étant pas empêché de travailler (24 février 1904, Wirtz, p. 146).

Tuberculose pulmonaire (individu réformé avec congé n° 1, mais se livrant à des travaux analogues à ceux des prestations) (6 novembre 1897, Ducrot, p. 671).

(1) 25 novembre 1893, dame Gérard-Bastard, *Lebon*, p. 186

(2) 15 mars 1902, Simon, *Lebon*, p. 212.

fonction qui leur interdit de se livrer à un travail corporel sur des chemins publics ; les autres, excipent de ce fait que le temps qu'ils doivent au service de leur profession ou de leur emploi leur enlève tout loisir de se libérer en nature de leur taxe. Ainsi obligés de s'acquitter en argent, ces deux catégories de réclamants se déclarent privés du bénéfice du droit d'option, à l'exercice duquel le législateur a cependant très nettement marqué l'intérêt qu'il y attachait ; le silence du texte de 1836 à leur égard, doit, dès lors, ajoutent les requérants, être interprété en leur faveur, car il n'est pas douteux que, s'il avait été saisi de la question, le législateur, appliquant à des situations identiques des principes identiques, ne lui eût donné une solution conforme à celle qu'il a donnée à la question de sexe : l'exemption.

Mais, ces arguments n'ont pas plus ébranlé le ministre de l'Intérieur que le conseil dEtat, lesquels, à chaque fois qu'ils ont eu à se prononcer sur de semblables demandes, se sont bornés à appliquer strictement la loi. C'est ainsi qu'ont été rejetées successivement les requêtes présentées en ce sens, d'abord par des *ecclésiastiques* (1), dès le lendemain de la promulgation de la loi, puis par des *préposés* des *douanes*, des *facteurs ruraux* (2), des *gardes-forestiers*, des *garde-pêche*, des *garde-barrières*, des *inscrits maritimes* (3), des *receveurs des postes* (4) et de *l'enregistrement*.

Les *sapeurs-pompiers* ont, eux aussi, toujours été placés sous le régime du droit commun, et, par suite déclarés imposables, s'ils se trouvent dans les conditions pour ce requises par l'art. 3 de la loi de 1836. Toutefois, en considération des services par eux rendus aux populations, le ministre de l'Intérieur autorise les communes, sous la seule condition que leur contingent vicinal n'en sera pas réduit, à accorder aux sapeurs-pompiers remise totale ou partielle de la prestation dont ils sont chargés (5).

Enfin, la situation particulière d'une dernière catégorie de personnes, — celle des *militaires* — a donné lieu, après de longues hésitations d'orientation, à une jurisprudence qui se résume dans la distinction suivante : l'officier, le sous-officier ou l'employé militaire est-il officier... avec troupes, c'est-à-dire peut-il être considéré comme faisant partie de l'armée active (6) ou bien est-il sans troupes ? Dans

(1) C. E., 1885, Carnet, *Lebon*, p. 917.
(2) C. E., 1885, Barreau, p. 590.
(3) C. E., 1894, Nocchi, p. 281.
(4) C. E., 8 août 1895, Craissac, p. 650.
(5) Dépêches des 24 décembre 1856 et 28 mai 1872.
(6) C. E., 19 nov. 1897, Lenoir, *Lebon*, p. 702. — 22 juillet 1899, Dupont, p. 540. — 6 juillet 1904, Castella, p. 544.

le premier cas, il n'est pas imposable à la prestation ; dans le second cas, il l'est, pourvu qu'il ait une résidence fixe et figure à l'un des rôles des contributions directes (1).

Des difficultés s'étaient élevées sur le point de savoir s'il y avait lieu d'imposer à notre taxe les jeunes gens renvoyés en disponibilité dans leurs foyers, après un an de service militaire (2), ainsi que les hommes faisant partie de la réserve des armées active et territoriale. Après échange de vues, les ministres de l'Intérieur et de la Guerre ont résolu la question dans le sens de l'affirmative (3).

§ 2. — Prestation réelle.

Si, au lieu d'être seul à user des chemins de la commune, l'habitant a auprès de lui des membres de sa famille ou exploite un établissement dans cette commune, il est évident que son intérêt à posséder de bons chemins s'accroît de ces faits mêmes.

D'ailleurs, l'exploitation de son établissement, qu'il soit agricole ou industriel, n'est guère possible sans causer de dégradations aux chemins empruntés par les transports que nécessite cette exploitation; il a donc semblé juste au législateur de 1836 de le faire contribuer à la réparation ordinaire de ces chemins, en proportion de l'importance de ses moyens d'exploitation.

---

(1) Ainsi, le Conseil d'Etat décide que doivent être considérés comme officiers avec troupes, non habitants dans la commune, et, par suite, affranchis de la prestation :

un officier commandant une compagnie du bataillon de Saint-Cyr (C. E., 6 novembre 1897, Foucher, *Lebon*, p. 671) ;

un commissaire de la marine qui assure provisoirement le service de l'inscription maritime (C. E., 11 novembre 1904, Palais, p. 698).

C'est ainsi encore qu'ont été déchargés de la prestation à laquelle ils avaient été assujettis, les militaires désignés ci-dessous comme faisant partie de l'armée active :

un maître mécanicien de la flotte, détaché dans un port de mer pour opérer, au nom de l'administration de la marine, l'achat, la recette et l'expédition des charbons (C. E., 1er mai 1885, Bertrand, p. 151) ;

un sous-officier agent principal d'une prison militaire (C. E., 15 novembre 1890, Pelletier, p 840) ;

un sous-officier d'artillerie de marine en service actif, détaché dans une fonderie (C. E., 28 mars 1888, Pinte, p. 325) ;

des gardiens de batterie (C. E., 16 novembre 1888, Marchand, p. 835. — 17 janvier 1891, Valentin, p. 16) ;

des portiers-consigne (C. E., 3 août 1888, Vialatoux, p. 701. — 6 juillet 1888, Chevalier, p. 601. — 27 juillet 1888, Parisot, p. 662).

Mais, en sens contraire, le commandant d'un dépôt de remonte a été considéré comme officier sans troupes, et, dès lors, passible de la prestation, bien qu'il fît encore partie, au 1er janvier, d'un régiment de hussards. (C. E., 24 février 1888, Canonge, p. 179).

(2) Les dispositions des art. 21 et 23 de la loi du 15 juillet 1889, qui réglaient cette hypothèse, n'ayant pas été reproduites dans la loi du 21 mars 1905, abrogative de celle de 1889, il n'y a plus lieu d'envisager ici l'hypothèse prévue.

(3) V. dépêches des 17 décembre 1873 et 10 janvier 1874 (Guerre) et la circulaire du 22 juillet 1880 (Intérieur), (*Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, 1880, p. 229). V. également : C. E., 21 juin 1890, Guénot, *Lebon*, p. 607.

La contribution qui lui est demandée de ce chef porte le nom de *prestation réelle*. Elle frappe le chef de la famille ou d'établissement, à raison de certaines personnes habitant avec lui (membres de la famille et serviteurs), ainsi que des moyens de locomotion qu'il possède (attelages et véhicules).

Mais cette terminologie de « prestation réelle » est défectueuse ; on doit, en effet, reconnaître que si elle correspond assez exactement avec l'étymologie littérale en tant qu'elle porte sur les choses, les moyens qui servent à l'exploitation, elle tend, par contre, à introduire une fâcheuse confusion avec la prestation personnelle ou individuelle, en tant que, comme celle-ci, elle porte sur des personnes. Il semble que cette confusion serait évitée, si, au lieu de se servir de cette terminologie, on se bornait à se demander : *par qui* est due la prestation ? *pour qui* ou *pour quoi* est-elle due ? On constaterait ainsi que, tandis que la prestation personnelle est due *par* un individu *pour* lui-même, la prestation réelle, au contraire, est due *par* un individu *pour* des éléments étrangers à sa personne.

C'est au développement de cette distinction que vont être consacrés les trois paragraphes qui suivent.

I — PAR QUI est due la prestation réelle ?

L'article 3 de la loi de 1836 fournit la réponse à cette question, en déclarant passible de notre impôt « tout chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire... ».

Mais, que doit-on entendre par ces mots : « chef de famille ou d'établissement » ? Doit-on admettre, par exemple, que le chef de famille ne pourra nécessairement être que le père, chef légal de la famille ? La mère doit-elle être exclue de ce rôle de chef de famille, alors même qu'elle serait veuve ? Les instructions ministérielles (1), et, après elles, le conseil d'Etat, se fondant, d'ailleurs, sur les explications fournies à cet égard à la Chambre des députés par M. Vatout, rapporteur de la loi de 1836, n'ont pas cru devoir donner à cette difficulté une solution restrictive. Ils ont déclaré que doit être considérée comme chef de famille ou d'établissement dans le sens de notre loi, toute personne sous la dépendance de laquelle en est placée une autre, lors même que la première serait célibataire, veuve, et même sans famille. C'est ainsi qu'une femme qui logeait et nourrissait

(1) V. circulaire du 24 juin 1836 dans Henry, *op. cit.*, p. 139 et instruction générale du 6 décembre 1870, p. 491.

son neveu a été reconnue être chef d'établissement, aux termes de la loi de 1836, et, comme telle, régulièrement imposée à la prestation à raison de ce neveu (1). Mais, en sens contraire, une mère n'est pas considérée comme « chef de famille » et par suite, n'est pas imposable à raison de son fils qui n'est ni logé ni nourri chez elle (2).

En général, c'est le père qui est le chef de famille ou de l'établissement, et, en cette qualité, est passible de la prestation. Ainsi, un père est régulièrement assujetti pour son fils logeant chez lui, alors même que ce dernier travaille pour le nourrir (3), dans des localités voisines de leur domicile commun (4).

La prestation réelle est donc due *par* quiconque ne se trouvant pas, vis-à-vis des autres personnes qui l'entourent, dans une situation d'infériorité, de subordination, ou étant placé à la tête d'une exploitation soit industrielle, soit agricole, peut être considéré comme le maître de ces personnes ou le chef de cette exploitation (5).

Les conditions exigées pour la validité de l'imposition à la prestation *personnelle* ne sont pas requises de celui par qui est due la prestation *réelle*. Il n'est pas nécessaire, notamment, que le chef d'un établissement réside dans la commune où est situé cet établissement pour être atteint par la prestation à raison de ses moyens d'exploitation. Cette solution s'explique d'ailleurs aisément par cette considération que le fait pour une personne de résider dans une commune autre que celle du siège de son exploitation agricole ou de son établissement industriel, n'empêche ou n'atténue en rien les dégradations qui peuvent être causées aux chemins de cette dernière commune par cette exploitation ou cet établissement.

Ne sont pas requises, non plus, pour la prestation réelle, les condition de sexe, d'âge et de validité que doit remplir tout assujetti à la prestation personnelle. Nous savons déjà, en effet, que si la veuve est affranchie de toute prestation en ce qui concerne sa personne, elle en est redevable, au contraire, si elle possède la qualité de chef de fa-

---

(1) C. E., 28 décembre 1901, dame Kraft, *Lebon*, p. 953.
(2) C. E., 13 mars 1903, dame veuve Chaveau-Citoleux, p. 213.
(3) C. E., 9 avril 1886, Ravenet, p. 320.
(4) C. E., 8 août 1890, Baylac, p. 771.
(5) Le *propriétaire* de cette exploitation est évidemment imposé à la prestation ; mais celle-ci est due également par le *régisseur*, le *fermier*, le *colon partiaire*, qui sont de véritables chefs d'établissement.
On admet communément qu'il y a lieu d'assimiler à ces derniers *l'usager*, *l'usufruitier*, le titulaire d'un *droit d'habitation*, *l'emphytéote*.
Toutes ces personnes sont imposées non comme représentantes du propriétaire, mais en leur nom propre, et ne sont dès lors pas fondées, sauf conventions contraires, à réclamer à celui ci le remboursement de la taxe qu'ils ont acquittée.

mille ou d'établissement. De même, un septuagénaire, exonéré de la taxe pour sa personne, y a été reconnu régulièrement assujetti, à raison des éléments d'imposition qu'il possède (1).

Mais, il y a lieu de considérer comme erronée l'opinion, émise par les instructions ministérielles de 1836 et de 1870, selon laquelle l'inscription au rôle ne serait pas nécessaire pour être passible de la taxe de la prestation réelle. Cette condition est, en effet, formellement requise par l'article 3 de la loi du 21 mai 1836 et des instructions administratives ne sauraient prévaloir sur un texte législatif précis.

II. — POUR QUI est due la prestation réelle ?
(Eléments personnels de la taxe).

C'est encore l'article 3 de la loi de 1836 qui, à cette question, répond: la prestation réelle est due « pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante ans au plus, *membre ou serviteur de la famille*, et résidant dans la commune ».

Ainsi, le chef de famille ou d'établissement est imposable à trois journées de prestations pour chacune de ces deux catégories de *personnes* : les membres de sa famille, d'une part,

les serviteurs de cette famille, d'autre part.

I. *Membres de la famille.* — Il faut comprendre dans cette expression, non seulement les personnes placées sous l'autorité immédiate d'un même chef de famille, mais encore tous les parents et alliés de celui-ci, qui sont hébergés par lui d'une façon *permanente* (2).

Mais un père ne doit pas être assujetti à la taxe, à raison de son fils qui n'habite *qu'accidentellement* chez lui (3), alors surtout que ce fils possède personnellement un immeuble pour lequel il est nominativement imposé et qu'il a un domicile distinct et séparé de celui de son père (4).

D'autre part, un contribuable a été déclaré régulièrement imposé

---

(1) C. E., 20 déc. 1895, Grossoleil, *Lebon*, p. 838.

(2) Ainsi a été jugée fondée l'imposition à la prestation, d'un *père* à raison de la personne de son *fils*, qu'il logeait et nourrissait, bien que celui-ci travaillât à la journée, en dehors du domicile paternel. (C. E., 16 novembre 1900, Chabert, *Lebon*, p. 620).

A également été déclaré imposable un père, à raison de son fils, militaire de l'armée active, mais en congé et résidant chez son père, quoique à la disposition du ministre de la Guerre (C. E. 18 mars 1887, Morizot, p. 235) et encore un père, pour son fils mineur habitant la plus grande partie de l'année à la campagne chez ce père, bien que ce dernier, avocat à la cour de Paris, eût son domicile légal, ainsi que son fils, dans cette localité. (C. E., 17 janvier 1891, Didierval, p. 16).

(3) C. E., 22 février 1890, Baudon, p. 214. — 1er mars 1889, commune de Tonches, p. 278.

(4) C. E., 27 octobre 1900, Duperray, p. 579.

aux prestations, à raison de son *frère*, qu'il avait recueilli uniquement par charité, et qui ne lui rendait aucun service (1).

De même, sont compris dans la dénomination légale de membres de la famille et, par suite, susceptibles de servir d'éléments d'imposition à la prestation du chef de famille ou d'établissement à l'égard duquel ils sont placés dans une situation de dépendance, de subordination ou seulement d'obligeance : les *oncles*, *grands-oncles*, *neveux*, *petits-neveux*, *cousins*, *beaux-pères*, *gendres*, et, d'une façon générale, les alliés et tous les parents à un degré quelconque.

II. *Serviteurs.* — Il faut se garder de confondre les serviteurs avec les domestiques. Tandis, en effet, que ceux-ci ont le couvert et le gîte à la maison même où ils sont attachés, les serviteurs ne sont pas nécessairement logés ni nourris chez leur maître ; il en est ainsi, en général, des gardes-chasse, des jardiniers, des cochers, des chauffeurs d'automobiles, etc... En outre, le domestique est plus particulièrement attaché au service de la personne, alors que le serviteur trouve sa place aussi bien dans une exploitation agricole (garçon ou valet de ferme) que dans un établissement industriel (charretier). L'expression « serviteur» est ainsi plus compréhensive que celle de « domestique. Toutefois, pour que tous deux soient susceptibles de donner lieu à imposition de leur maître à la taxe des prestations, il est nécessaire qu'ils occupent une situation subordonnée à la volonté de ce maître, et qu'ils reçoivent des *gages* ou un *salaire périodique* et *permanent* (2).

---

(1) C. E., 23 juillet 1892, Ducron, *Lebon*, p. 632.

(2) C'est sous l'empire de ces considérations que le Conseil d'Etat a rendu des arrêts déclarant imposables à la prestation :

Un propriétaire, à raison du gardien de sa propriété, qui y était logé gratuitement, cultivait le jardin et recevait un salaire annuel et permanent, alors même que le gardien était personnellement inscrit au rôle des contributions directes (C. E., 30 novembre 1888, Mareq, *Lebon*, p. 888. — 26 décembre 1891, Grosjean, p. 796) ;

Un propriétaire, à raison d'un militaire qui habitait chez lui, en vertu d'un congé semestriel (C. E., 21 mai 1886, Jourdain, p. 439) ;

Une société, à raison d'un charretier et d'un fabricant de fromages qu'elle logeait et rétribuait au moyen d'un salaire mensuel et permanent (C. E., 16 juin 1889, société laitière des fermiers réunis, p. 713).

C'est ainsi encore que doivent être considérés comme des serviteurs au sens de l'article 3 de la loi de 1836, et comptent parmi les éléments d'imposition à la charge du chef de l'établissement :

1° un journalier, occupé d'une façon permanente aux travaux d'une exploitation agricole (C. E., 27 mai 1903, Dubois-Deguingue, *Lebon*, p. 408) ;

2° le concierge-jardinier d'une propriété dans laquelle il est logé et qui reçoit des gages annuels, alors même que les meubles qui garnissent son logement lui appartiennent (C. E., 30 octobre 1901, Giurin, p. 778) et qu'il se nourrit à ses frais (C. E., 26 novembre 1900, Meslet, p. 674) ;

3° des individus reçus dans une colonie agricole, qui y remplissent des fonctions déterminées, sont nourris et logés dans l'établissement et sont occupés aux mêmes travaux que les employés formant le personnel sédentaire et per-

III. *Conditions requises des membres de la famille et des serviteurs pour donner lieu à l'assujettissement du chef de famille ou d'exploitation.* — Ces conditions sont, à une près (inscription au rôle des contributions directes) celles requises pour l'imposition à la prestation personnelle (1).

C'est, tout d'abord, la résidence dans la commune. Cette condition s'explique d'elle-même, lorsqu'on se souvient que le législateur de 1836 a fait de l'entretien des chemins une charge de l'habitant de la commune, c'est-à-dire de celui qui est présumé devoir faire le plus usage de ces chemins. Celui qui, n'habitant pas la commune, ne les utilise pas et par suite ne les dégrade pas, n'a pas non plus, a pensé le législateur de 1836, à contribuer à leur réparation et à leur entretien.

Ce sont ensuite les conditions de *sexe*, d'*âge* et de *validité*. Ainsi, un

---

manent de la colonie, auxquels ils sont adjoints (C. E., 19 juin 1903, colonie agricole de Chalmel (Marne)-ville de Paris, p. 444).

Mais ne sauraient être considérés comme des serviteurs et sont personnellement imposables à la prestation :

1° l'ouvrier qui se nourrit à ses frais et qui, travaillant au compte du propriétaire de la maison où il est logé, s'acquitte envers celui-ci de son loyer par une retenue sur ses gages (C. E., 12 mai 1889, Bouges, Richard p. 372) ;

2° un homme, engagé et payé à la journée, et qui n'est ni nourri ni logé par son maître (C. E., 26 nov. 1902, Chapelet de Maillebois, p. 701.— 20 juillet 1900, Pilard-Robinet, p. 490) ;

3° un aide-jardinier, employé régulièrement dans une propriété où il n'est pas logé et qui est d'ailleurs assujetti à la taxe personnelle-mobilière (C. E., 3 juillet 1901, Duchon, p. 609) ;

4° un individu qui ne travaille chez un particulier, comme domestique, que trois jours par semaine et qui travaille pour son compte les quatre autres jours (C. E., 2 août 1901, Tronche, p. 738) ;

5° les cochers d'une société de messageries qui ne sont ni logés ni nourris par elle (C. E., 22 mars 1901, société Lauza, p. 313) ;

6° un garde-barrière d'une compagnie de chemins de fer, qui se loge et se nourrit à ses frais (C. E., 30 nov. 1904, Corbière, p. 753) ;

7° un ouvrier, bien que nourri et logé par son patron (C. E., 8 août 1894, commune de Mocley, p. 553) et, d'une façon générale, tous les individus dont le temps est consacré plutôt à l'exercice d'une *profession* ou d'un *métier* qu'à donner des *services*, et qui sont liés plutôt à un *patron* qu'à un *maître* (maçon, charpentier, couvreur, plâtrier, menuisier, peintre (c'est-à-dire ouvriers du bâtiment), contremaîtres, chefs d'atelier, maîtres ouvriers, attachés à des établissements industriels, etc ..) V. Instruction générale du 6 décembre 1870, art. 78).

Les espèces qui viennent d'être indiquées se rapportent, on a pu le remarquer, à des travailleurs manuels ; si ceux-ci ne sont pas susceptibles d'être considérés comme des serviteurs, la même décision s'impose, *a fortiori*, à l'égard des personnes dont la fonction exige un travail plutôt cérébral, intellectuel que manuel.

Sont donc tenus à la prestation, pour leur compte personnel, comme n'étant pas dans une situation de subordination personnelle envers celui au service duquel ils sont placés :

1° les voyageurs ou représentants de commerce (C. E., 11 mars 1903, Piolet, p. 202) ;

2° les clercs de notaire, d'avoué, d'huissier, etc... (C E., 4 juin 1867, Desmazures, p 547) ;

3° les précepteurs, alors même qu'ils sont logés, nourris et rétribués par le père de l'enfant qui leur est confié (C. E., 4 août 1899, Salomon, p. 570) ;

4° les professeurs de collèges ou de lycées (C. E., 20 juin 1870, Achard, p. 814).

(1) V. supra, pp. 88 et suiv.

chef de famille ou d'établissement n'est pas imposable à raison d'une tante, d'une nièce, d'une cousine qu'il héberge, ni d'une servante qu'il loge et nourrit ; il ne l'est pas davantage à raison d'un membre mâle de sa famille ou d'un serviteur âgé de plus de 60 ans ou de moins de dix-huit ans (1) ou qui est atteint d'une infirmité, maladie ou affection de nature à l'empêcher de se libérer en travail.

Mais, il n'est pas nécessaire, à la différence de ce qui est exigé pour l'imposition à la prestation personnelle, que le membre de la famille ou le serviteur, à raison de qui la taxe est due, soit inscrit au rôle des contributions directes. Cette inscription, si elle existait, serait, au contraire, plutôt de nature à constituer une présomption d'absence de toute sujétion à une autre personne, une présomption d'indépendance, susceptible de servir de base à l'imposition non plus du chef de famille ou d'établissement à la prestation réelle, mais de la personne inscrite à la prestation individuelle. Ce serait là, toutefois, une simple présomption qui, à elle seule, ne suffirait pas pour modifier l'incidence de la prestation ; c'est ainsi qu'à moins de faits ou de circonstances démontrant l'inexistence ou l'illusion du lien de subordination inhérent à la prestation réelle, le chef de famille ou d'exploitation est redevable de cette taxe, à raison d'un membre de sa famille ou d'un serviteur, même inscrit à l'un des rôles des contributions directes.

Il paraît y avoir lieu de faire ici, au sujet de la prestation réelle, une remarque qui, outre qu'elle est curieuse et intéressante, semble bien susceptible de servir de critérium propre à préserver de toute confusion entre cette dernière et la prestation personnelle. C'est, en effet, sans aucun paradoxe qu'on peut émettre cet aphorisme : les personnes de qui est exigée la taxe sont exemptées des conditions de résidence, de sexe, d'âge et de validité, tandis que celles exemptées du paiement de cette taxe sont aussi celles de qui sont exigées ces conditions. On peut ajouter encore que l'inscription au rôle des contributions directes requise de celui *par* qui est due la prestation est précisément la seule qui ne soit pas demandée à celui *pour* qui elle est payée.

POUR QUOI est due la prestation réelle ?
(Eléments réels de la taxe).

Le chef de famille ou d'établissement doit la prestation en nature non seulement pour les membres de sa famille ou pour ses serviteurs, mais encore « pour chacune des charrettes ou voitures attelées, et,

(1) C. E., 14 mars 1891, Thomas, *Lebon*, p. 219. — 8 juin 1888, Lagarosse, p. 493.

en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle au service de la famille ou de l'établissement dans la commune ». (loi du 21 mai 1836, art. 3, dernier alinéa).

D'où deux éléments d'imposition :

1° les bêtes de somme, de trait, de selle ;

2° les charrettes et voitures attelées.

I. *Bêtes de somme, de trait, de selle.* — Le critère de l'imposition à laquelle peut doner lieu cet élément est toujours le même : l'usage des voies de communication. Dès lors, tous les animaux dont l'utilisation nécessite la circulation sur les chemins, sont matière à imposition à la taxe de la prestation en nature : *chevaux, bœufs, vaches,* dans les régions où il est d'usage de les atteler, *mules, mulets, ânes,* sans qu'il y ait à distinguer entre les variétés de la même espèce, par exemple entre les chevaux de luxe destinés à être attelés à une calèche, et les chevaux de trait devant être attelés à une charrette (1).

Toutefois, l'application de notre principe conduit à décider que ne constituent pas des éléments d'imposition les animaux qui, à raison soit de leur jeune âge, soit de leur grand âge, soit pour tout autre cause, ne sont pas encore ou ne sont plus capables de rendre des services, de produire le travail qu'on est en droit d'attendre de sujets adultes, normaux. C'est ainsi que l'exemption de la taxe a été accordée pour des *chevaux, poulains, poneys, pouliches, bouvillons âgés de moins de 2 ans* (2) et aussi pour des *chevaux, juments poulinières, bœufs hors de service régulier* dont l'âge en général *excédait 30 ans* (3) ; c'est ainsi encore qu'a été exonéré de la taxe, le propriétaire d'une pouliche de moins de 2 ans, que, dans un but de dressage, il avait attelée pour les semailles (4). Mais si, contrairement à l'usage de la région, une vache était habituellement employée au service d'une *exploitation agricole ou industrielle,* elle donnerait lieu à l'imposition à la prestation (5), alors même qu'il s'agirait d'une vache laitière (6).

La taxe n'est pas payable nécessairement par le propriétaire des animaux donnant lieu à l'imposition ; elle est, d'une façon générale,

---

(1) Donnent également lieu à imposition de la prestation : les chevaux de *courses* (C. E., 25 février 1905, dame Blesse, *Lebon*, p. 205), les chevaux employés au *halage des bateaux* (7 janvier 1859, C^ie^ du canal de la Sambre à l'Oise), les chevaux de *manège* (18 août 1842, Bora, p. 412).

(2) C. E., 9 novembre 1889, commune de Lenoncourt, *Lebon*, p. 1005. — 6 mai 1899, Chenot, p. 36. — 27 janvier 1900, Caron-Druchert, p. 73.

(3) C. E., 8 novembre 1899, Peybernat, p. 813. — 17 décembre 1898, Hénon, p. 819. — 5 juin 1895, dame Dorchies, p. 455.

(4) C. E., 16 décembre 1899, commune de Brives, p. 750.

(5) 27 juillet 1898, Cardoux, p. 664. — 4 décembre 1885, Lebary, p. 918. — 24 juin 1887, Poncaud, p. 497. — 30 novembre 1889, Palanque, p. 1111.

(6) 7 mai 1892, Bailly, p. 425.

à la charge de celui appelé à tirer profit du travail de ces animaux ou au service duquel ils sont habituellement placés. Ainsi, c'est le *colon partiaire*, le *métayer*, à l'exclusion du propriétaire, qui doit la taxe des prestations, à raison des bêtes de somme ou de trait mises à sa disposition par ce dernier pour l'exploitation d'un domaine agricole (1) ; c'est ainsi encore qu'un cultivateur a été déclaré demeurer imposable à raison de chevaux par lui vendus, mais qu'il avait continué d'avoir en sa possession et d'employer à l'exploitation de ses propriétés (2).

Vainement aussi serait produite, à l'appui d'une demande en décharge de la prestation imposée à raison de bêtes de somme, de trait ou de selle, l'allégation que ces animaux donnent lieu déjà à l'assujettissement de leur propriétaire à l'*impôt des chevaux, mules, mulets et voitures* ; cet impôt d'Etat est, en effet, entièrement distinct, et par sa nature et par son fondement, de la taxe communale des prestations.

Il n'y a pas lieu non plus de considérer l'affectation donnée aux animaux servant d'éléments d'imposition ; il suffit, pour qu'ils donnent lieu à la taxe, qu'ils soient habituellement utilisés pour le service de la famille ou de l'établissement industriel ou de l'exploitation agricole. Pas n'est davantage besoin de distinguer s'ils servent ou non à assurer un service utile au public ; c'est ainsi qu'une société de *messageries* a été reconnue imposable à l'impôt des prestations, à raison de chacun des chevaux attelés à ses voitures, nonobstant ce fait qu'elle était chargée d'un service de transport de dépêches (3).

En conséquence du même principe, une compagnie *d'omnibus*, un entrepreneur de *voitures publiques* ou *de place* (4), une *société minière* (5) ont été déclarés régulièrement imposés à raison des animaux par eux utilisés pour le service de leur profession ou industrie.

A l'égard des sociétés minières, le conseil d'Etat n'a pas non plus admis l'exception, tirée par elles, de ce fait que leurs chevaux étaient exclusivement occupés à l'intérieur de la mine et ne pouvaient, dès lors, causer aucune dégradation aux chemins de la commune (6). La loi de 1836 ne comporte pas cette distinction.

(1) C. E ,19 février 1892, Tachard, *Lebon*, p. 166.— 6 novembre 1885, Ganel, p. 810. — 26 décembre 1885, Gadaud, p. 1001. — 28 décembre 1900, Dejean, p. 834. — 9 décembre 1903, Angelot, p. 759.
(2) C. E., 23 mai 1903, Vouillaume, p. 405.
(3) C. E., 22 mars 1901, société Lauza, p. 312.
(4) C. E., 2 décembre 1899, Delcroix, p. 704. — 6 novembre 1896, Marcou, p. 625.
(5) C. E., 19 mai 1876, C^ie^ des mines d'Auzin.
(6) V. infra, p. 106, en ce qui concerne l'exonération des chevaux exclusivement employés à l'exploitation des tramways (art. 34 de la loi du 11 juin 1880).

A cette exception au principe de l'usage des chemins, déterminatif de la dette de la prestation, la jurisprudence en a ajouté d'autres qui, depuis, ont été confirmées par les instructions ministérielles (1). En vertu de ces exceptions, ne donnent pas lieu à l'imposition de la prestation :

1° les bêtes de somme, de trait, de selle qui sont destinées à la *consommation* (2), à la *reproduction* (3) et celles possédées seulement comme *objet de commerce* ; mais leur propriétaire cesse de jouir de l'exemption de la taxe, s'il les affecte *habituellement* à un service quelconque autre que celui auquel il les destinait primitivement ; ainsi, des bœufs achetés en vue d'être engraissés pour la boucherie, une jument destinée à la reproduction, ayant été employés d'une façon habituelle à des travaux de culture, ont donné lieu à l'assujettissement de leurs propriétaires à l'impôt de la prestation en nature (4). Mais si ces animaux ne sont qu'*accidentellement* distraits de leur destination, leur propriétaire n'en continue pas moins d'être admis à se prévaloir de l'exemption de cette taxe ; c'est ainsi qu'une jument qui est destinée à la reproduction ne cesse pas d'être admise à l'exonération de la prestation, parce qu'elle sert de temps à autre de bête de selle (5).

2° les chevaux possédés, en vertu des prescriptions administratives, par certaines catégories de fonctionnaires de l'Etat : inspecteurs et gardes-généraux des forêts (6), ingénieurs, sous-ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées remplissant les fonctions d'ingénieurs (7), contrôleurs et receveurs des contributions indirectes (8). Mais cette possession, qui repose sur un fondement d'intérêt public, doit être rendue obligatoire par un réglement émanant de l'administration à laquelle appartient l'agent qui se prévaut de ce cas d'exonération. En l'absence de réglement de cette nature, l'agent serait passible de la prestation, si utile ou si nécessaire qui pût être, pour l'accomplissement de son service, la possession d'un ou de plusieurs chevaux (9).

II. *Charrettes et voitures attelées.* — Ces termes sont extrêmement

(1) V. instruction générale du 6 décembre 1870, art. 79, 2° et 4°.
(2) C. E., 7 décembre 1894, Demolombe, *Lebon*, p. 660.
(3) C. E., 5 décembre 1891, Poney, p. 741.
(4) C. E., 13 mars 1903, Gosterote, p. 216. — 22 juillet 1904, Boucherit, p. 609. — 12 novembre 1886, Ginestet, p. 674. — 19 juin 1885, Taillefer, p. 590.
(5) C. E., 5 décembre 1891, Porrey, p. 741.
(6) C. E., 27 juillet 1853, Roux, p. 799.
(7) C. E., 24 juillet 1845, Lefranc, p. 406.
(8) C. E., 6 janvier 1868, Rivot, p. 24.
(9) Instruction générale du 6 décembre 1870, art. 79, 3°. L'exemption accordée autrefois aux chevaux des relais de postes a cessé d'être applicable, du fait de la disparition même de cette institution.

compréhensifs. Ils désignent, en effet, toutes sortes de véhicules : les voitures de luxe (calèche, cabriolet, coupé, etc...) comme les voitures servant à l'agriculture (chariot, voiture à échelle pour le transport des récoltes, etc...), le breack du petit bourgeois et le char-à-bancs du paysan aisé, le camion servant au transport des marchandises, et la voiture suspendue affectée seulement au transport des personnes, etc... Il n'y a pas lieu de se préoccuper de la question de savoir si le véhicule donnant lieu à la taxe est propre au transport des matériaux (1), travail en quoi consiste l'exécution en nature de la prestation, ni si ce véhicule ne sera pas détérioré par le transport des matériaux ; il est loisible à l'assujetti de calmer ses appréhensions à cet égard en se libérant en argent ou en remplaçant ses véhicules par d'autres plus aptes au service de la prestation.

Une seule condition, indiquée par la loi, est toutefois requise pour que ces véhicules donnent lieu à l'imposition de leur propriétaire : il suffit, mais il faut qu'ils soient « attelés ». Fidèle, ici encore au principe par lui posé, le législateur a pensé qu'il était juste d'assujettir seulement, mais d'assujettir toutes les voitures « attelées », c'est-à-dire celles qui, étant appelées à circuler sur les chemins, pourront leur causer des dégradations. Ainsi, une personne possède-t-elle une voiture, mais pas d'attelage, elle n'est pas passible de la prestation, à raison de cette voiture ; le même principe commande la même solution, si la voiture qu'elle possède étant, par exemple, en état de vétusté, est devenue impropre à tout usage (2).

Mais, un individu qui possède un seul attelage et plusieurs véhicules et qui, conséquemment, ne peut atteler ses véhicules que successivement, est-il imposable à autant de fois trois journées de prestations que de véhicules ? Certains auteurs ont soutenu l'affirmative (3). Mais, l'article 80 de l'instruction générale du 6 décembre 1870 la condamne, déclarant que ne « doivent être considérées comme attelées et par conséquent donner lieu à la prestation en nature que les voitures dont le propriétaire possède, d'une manière *permanente*, le nombre de chevaux ou d'animaux de trait nécessaire pour qu'elles puissent être employées *simultanément* ».

De cette règle, il résulte que :

1° le contribuable qui possède deux voitures ou tombereaux et un

(1) C. E., 20 janvier 1888, Auriault, *Lebon*, p. 45. — 29 juin 1888, Boulard, p. 561. — 20 janvier 1894, Boilevin, p. 66.
(2) C. E., 1er juillet 1901, Rousselot, p. 597.
(3) V. Proudhon, *Domaine public*, 1re édit., p. 511, et Dumay, *op. cit.*, t. I., p. 60.

seul cheval est redevable de la prestation indistinctement à raison de l'un ou de l'autre de ces tombereaux ou voitures, mais à raison d'un véhicule seulement (1) ;

2° l'individu qui, possédant une voiture à deux colliers et un seul cheval, doit emprunter un cheval pour atteler sa voiture, est exempt de la prestation à raison de cette voiture et n'en n'est passible que pour un cheval non attelé (2).

Il n'y a pas lieu de considérer comme attelages, dans le sens de la loi de 1836, les animaux incapables, pour l'une ou pour l'autre des raisons indiquées, de traîner les véhicules de leur propriétaire. Ainsi, ne donnerait pas lieu à imposition une voiture à laquelle son propriétaire ne pourrait atteler qu'un poulain trop jeune ou un cheval trop âgé pour traîner cette voiture (3). Mais, pas plus pour ses voitures que pour ses attelages, ce propriétaire ne serait admis, pour obtenir décharge de la prestation qui le frappe à raison de ses véhicules, à se prévaloir de ce fait qu'il est déjà assujetti à l'impôt des voitures (4).

Enfin, les nouveaux modes de locomotion créés sous l'empire des exigences de l'activité moderne ont placé le législateur contemporain dans la nécessité de compléter l'œuvre de celui de 1836.

Les additions faites à la loi du 21 mai 1836 portent sur deux points :

1° aux termes de l'article 34 de la loi du 11 juin 1880, les concessionnaires de tramways ne sont pas soumis à la prestation, à raison des voitures et des bêtes de trait qui sont exclusivement employées à l'exploitation du *tramway* ;

2° Mais la loi de finances du 10 juillet 1901 assujettit à notre taxe les *voitures automobiles* ainsi que les tracteurs et les voitures attelées à ces tracteurs. L'intention du législateur de 1836 était d'imposer toutes les voitures capables de circuler, sans qu'il y eût lieu de considérer si le moteur qui la met en marche était animé ou inanimé. Toutefois, l'interprétation restrictive du terme « voiture automobile » est de rigueur ; c'est ainsi que les motocycles, bien que véhicules automobiles, ne sont pas soumis à la taxe des prestations (5).

---

(1) C. E., 2 mai 1893, dame Hénique-Delaplace, *Lebon*, p. 372. — 28 avril 1899, Casterès, p. 316.

(2) C. E., 20 juillet 1888, Collard-Dubois, p. 651. — 14 janvier 1904, Leclercq, p. 32. — 25 mars 1904, Leclercq, p. 268. — 24 juin 1904, id., p. 504.

(3) 12 mars 1886, commune de Lafeuillade, p. 221. — 29 avril 1887, Trarieux, p. 385.

(4) C. E., 27 avril 1888, Rolland, p. 373.

(5) C. E., 21 mars 1902, Bernadat, p. 227. — 29 juin 1903, Corbillat, p. 484.

IV. — Lieu d'imposition à la prestation réelle.

S'il est toujours relativement aisé, en se référant au lieu de la résidence habituelle, de savoir dans quelle commune un particulier doit la prestation à raison de sa personne, il n'en n'est pas de même lorsqu'il s'agit de déterminer la commune dans laquelle il devra la prestation, à raison des membres de sa famille, de ses serviteurs, de ses chevaux et de ses voitures.

La question est, en effet, susceptible de donner lieu à des difficultés qui peuvent être envisagées sous les cinq hypothèses suivantes :

1° un individu possède, dans la commune de sa résidence, un seul établissement auquel sont attachés les membres de sa famille, ses serviteurs, etc... Le lieu d'imposition à la prestation à raison de ces divers éléments est facile à indiquer : c'est cette commune.

Si cet individu réside dans une commune autre que celle où est situé son établissement, il est imposable, pour sa personne, dans la commune de sa résidence, et, à la prestation réelle, dans la commune où est situé son établissement (1). Cette solution est conforme au principe sur lequel repose la loi de 1836, c'est-à-dire au principe de la prestation charge proportionnée à l'usage des chemins ou à l'utilité qui en est retirée. C'est, en effet, vraisemblablement dans la commune de sa résidence que se feront ses plus nombreux déplacements personnels et dans celle de son établissement que circuleront, le plus fréquemment, les attelages et véhicules attachés au service de cet établissement.

2° Un individu possède un seul établissement, mais cet établissement est assis sur la limite séparative de deux communes. La prestation est due dans celle de ces deux communes où se trouve la partie principale de l'établissement, nonobstant le fait que les chevaux et les voitures, à raison desquels il est imposable, séjournent plus habituellement sur le territoire de l'autre commune. Le lien d'assujettissement à la prestation réelle concordera généralement, dans le cas présent, avec celui d'imposition à la taxe personnelle-mobilière (2).

Il semble bien qu'ici encore le conseil d'Etat ait voulu faire une application du principe de l'usage des chemins. Il a pensé que les chemins de la commune où se trouve la partie principale de l'établissement d'un individu, supporteront, du fait de la mise en œuvre des moyens servant à l'exploitation de l'établissement considéré

(1) C. E., 4 nov. 1887, Faugeroux, *Lebon*, p. 671.
(2) C. E., 12 mai 1893, Drivoux, p. 378. — 6 mai 1898, Lebret, p. 352. — 5 février 1902, commune de Laxenay, p. 79.

dans son ensemble, une circulation vraisemblablement plus active, et, par suite, seront plus dégradés que les chemins de la commune où est placée la partie secondaire, accessoire de l'établissement.

3° un particulier possède, en deux résidences différentes, deux établissements à chacun desquels sont attachés d'une façon permanente, un personnel de serviteurs et un matériel distincts. Il est imposable dans les deux communes, à raison des divers éléments respectivement affectés à l'établissement de chaque résidence. Cette solution est explicitement formulée dans l'instruction générale du 6 décembre 1870 (art. 77, 2°) (1). Elle est d'ailleurs conforme encore au principe de l'usage des chemins.

4° un individu possède, en deux communes différentes, deux domaines en vue de l'exploitation desquels il fait, chaque année, passer de l'un à l'autre ses animaux et véhicules. Une seule taxe est due, et ce, dans celle de ces deux communes où il fait le séjour le plus long, c'est-à-dire dans la commune de sa résidence la plus habituelle, là où, par conséquent, il est généralement assujetti à la contribution personnelle (2). Ce sont, en effet, les chemins de cette commune qui seront vraisemblablement le plus dégradés de son fait.

5° Il se peut, enfin, qu'une personne fasse, avec son personnel domestique, de si fréquents déplacements que son domicile légal devienne pour ainsi dire une pure fiction et que ses séjours dans les divers lieux où elle s'arrête pour prendre quelque repos ne soient pas d'assez longue durée pour donner à aucun de ces lieux le caractère de résidence, au sens de l'article 3 de la loi de 1836. Cette hypothèse, pour quelque rarement réalisée qu'elle sera, ne s'en est pas moins présentée devant le conseil d'Etat. Elle a été solutionnée par l'affranchissement de toute taxe (3). Cette solution est conforme au principe de l'impôt vicinal charge de la résidence, car la personne considérée, n'ayant pas de résidence (au sens de l'article 3 de la loi de 1836), ne saurait être passible d'un impôt de résidence. Bien qu'assez peu équitable, puisqu'elle a pour effet de libérer d'un impôt une personne dont les nombreux déplacements sont vraisemblablement l'indice d'une situation assez fortunée, cette solution s'imposait au conseil d'Etat, à raison de l'impossibilité pour lui de déterminer d'une façon justifiée le lien d'assujettissement éventuel à la taxe.

(1) C. E., 23 déc. 1887, Darbos, *Lebon*, p. 834. — 12 janv. 1900, Biloi, p. 19.
(2) C. E., 9 nov. 1889, Guillaume, p. 1 005. — 10 juil. 1885, Glairieux, p. 654. — 19 mai 1893, Vingtain, p. 412.
(3) C. E., 27 juin 1879, dame de Maistre, p. 527. — V. Villain, *La réforme de l'impôt des prestations*, thèse, 1906, p. 74.

§ 3. — Règles communes à la prestation personnelle et à la prestation réelle.

Le silence de la loi de 1836 à l'endroit des règles à appliquer et des opérations à réaliser en vue de l'acquittement de la prestation en nature oblige à rechercher des éclaircissements, sur ces points, dans la loi qui régissait la matière antérieurement à la loi de 1836, c'est-à-dire dans la loi du 28 juillet 1824 (1). Or, aux termes de l'article 5 de cette loi, le recouvrement des rôles de prestations doit être poursuivi comme en matière de contributions directes. C'est donc, en définitive, dans les principes généraux qui régissent les impôts publics que peuvent être trouvés ces éclaircissements.

I. — Annualité de la taxe des prestations.

De même qu'en matière d'impôts généraux, l'assiette de la prestation est dominée par le principe de l'annualité, en vertu duquel les éléments servant de base à l'existence et à la quotité de cet impôt doivent être appréciés au début de chaque année.

1° *Eléments déterminatifs de l'existence de la prestation.* — C'est donc au 1er janvier de chaque année qu'il faut se reporter pour savoir si la prestation est due, soit à raison de la personne même du redevable, soit à raison des membres de sa famille ou des agents de son établissement.

a) *Prestation personnelle.* Ainsi, pour qu'un individu soit régulièrement imposé dans une commune A à la prestation, à raison de sa personne, il doit, au 1er janvier de l'année de l'imposition :

Habiter dans cette commune ; si, par exemple, le 31 décembre de l'année précédente, il est allé habiter la commune voisine B, il a droit à la décharge de sa taxe dans la commune A et est imposable dans la commune B (2) ; mais si, habitant encore la commune A le 1er janvier, il vient se fixer dans la commune B le 2 janvier, la taxe continue d'être due dans la commune A (3) et si la commune B vient à émettre un rôle supplémentaire et l'y fait figurer, il a droit à la décharge dans cette commune B, car la taxe est unique et ne saurait être perçue par plusieurs communes au même titre et pour le même objet. *A fortiori*,

(1) V. circulaire du 24 juin 1836, Henry, *op. cit.*, p. 143.

(2) Mais, les rôles primitifs de prestations étant établis avant le 1er janvier, il pourra se voir réclamer la prestation à la fois dans la commune A, qui n'aura pas tenu compte de la mutation dans son rôle, et dans la commune B, qui aura peut-être émis un rôle supplémentaire. Il aura droit, dans ce cas, à la décharge de la taxe dans la 1re de ces communes. Il devra, à cet effet, présenter une requête dans la forme indiquée infra, au chapitre des réclamations.

(3) C. E., 5 février 1892, Héricher, *Lebon*, p. 107. — 14 nov. 1881. Bordenave, p. 670. — 9 nov. 1888, de Saint-Belin, p. 803. — 2 nov. 1888, Clément, p. 778. — 20 janv. 1888, Laurent, p. 45. — 9 nov. 1889, Lambolez, p. 1.005.

la taxe continue d'être due dans la commune A, si le changement de résidence ne survient que plus tard encore.

Etre inscrit, dans cette commune, à l'un des rôles des contributions directes, nonobstant la publication de ces rôles à une date postérieure à celle de la publication du rôle de prestation.

Etre valide. S'il venait à être atteint, avant le 1er janvier, d'infirmités le rendant impropre au travail des prestations, il aurait droit à la décharge de la taxe à laquelle il aurait été assujetti ; mais, si ces infirmités ne l'atteignaient qu'au cours de l'année pour laquelle il est imposé, il continuerait d'en être redevable.

Avoir atteint et n'avoir pas dépassé l'âge indiqué par la loi. Il est affranchi de l'impôt des prestations s'il n'a pas encore 18 ans au 1er janvier, ou si, à ce jour, il a atteint celui de soixante. Mais il en est passible, si sa soixantième année n'est atteinte que postérieurement au 1er janvier, fût-ce même le 2 janvier (1).

b) *Prestation réelle.* — C'est également au 1er janvier que doivent être appréciés les éléments d'imposition à la prestation réelle (2). Ainsi, a droit à la décharge de cette taxe, le chef de famille ou d'établissement qui, au cours de l'année précédente, fût-ce seulement dans les derniers jours ou même le dernier jour de l'année, a congédié un serviteur ou a vendu tous ses attelages ; si la vente n'a porté que sur une partie de ces attelages, il n'est exonérable de la prestation qu'à raison des éléments qu'il ne possède plus au 1er janvier ; mais, il ne lui suffirait évidemment pas, pour avoir droit à l'exonération, de *prêter* ces attelages pour le 1er janvier et même pour un temps, si long fût-il, pas plus, d'ailleurs que ne serait imposable l'individu auquel ce prêt aurait été consenti (3).

D'autre part, le domestique qui cesse son service avant le 1er janvier donne lieu, en faveur de son ancien maître, à la décharge pour l'année courante, et devient personnellement assujettissable pour cette même année (4).

2° *Eléments déterminatifs de la quotité de la prestation.* — L'impôt des prestations est dû *pour l'année entière,* à raison des éléments possédés au 1er janvier, et ce, nonobstant les changements survenus, en *cours d'année,* dans la matière imposable. Ainsi, le chef d'établissement doit la taxe des prestations, pour l'année entière, à raison des

(1) C. E., 25 février 1903, Morel, *Lebon,* p. 163.
(2) 7 juillet 1900, commune de Tart-le-Bas, p. 474.
(3) C. E., 29 juin 1900, Menvielle, p. 436. — 18 mars 1898, Mirande, p. 238.— 27 juillet 1900, Mesnard, p. 511. — 18 nov. 1899, Guillou, p. 663.
(4) C. E., 15 nov. 1890, Provensal, p. 839.

chevaux ou des bœufs qu'il a vendus après le 1er janvier, sans qu'il y ait lieu de se préoccuper si ces animaux ont été employés par lui depuis le début de l'année (1), ou s'il les a remplacés par d'autres animaux qu'il a affectés au même usage (2). Mais, si, ayant vendu ces chevaux ou bœufs avant le 1er janvier, il ne les a conservés après cette date (en l'espèce jusqu'au 18 janvier) que sur la demande de l'acheteur, et sans d'ailleurs les employer à son service postérieurement au jour de leur vente ou, en tout cas, postérieurement au 1er janvier, il a droit à la décharge à raison de ces animaux (3).

II. – Tarif de conversion en argent des journées de prestations.

Les principes généraux qui régissent l'assiette des contributions directes ne renferment rien qui présente une analogie, si lointaine soit-elle, avec l'objet de la présente division ; cet objet, tout spécial, en effet, à l'impôt des prestations, est réglé par l'article 4 de la loi du 21 mai 1836. On verra plus loin que tout assujetti à la prestation possède le droit d'opter, pour son acquittement, entre l'exécution en nature et la libération en argent. C'est pour assurer l'exercice ultérieur de ce droit que le conseil général, aux termes de l'article 4 précité, est appelé à fixer, chaque année, le tarif de conversion en argent des journées de prestations, applicable aux divers éléments de cet impôt. La loi du 28 juillet 1824, qui contenait une disposition analogue, confiait cette mission au conseil municipal. Mais, il en résultait des inconvénients — d'ailleurs déjà exposés (4) — multiples et graves, notamment : la diversité des tarifs entre des communes souvent très rapprochées, la confusion ainsi rendue aisée et toujours à craindre pour les imposés dans plusieurs communes, l'absence d'équité dans la fixation du tarif et de proportionnalité entre ses divers éléments, la tendance, trop fréquente parmi les assemblées municipales, à favoriser une catégorie de population au détriment de l'autre ou à rendre illusoire, au moyen d'un tarif excessivement abaissé ou élevé, le droit d'option des prestations.

Avec un tarif fixé par le conseil général, ces inconvénients disparaissent. L'assemblée départementale est, en effet, suffisamment au-dessus des influences et des rivalités locales pour faire abstraction de

(1) C. E., 18 nov 1899, Guillou, *Lebon*, p. 663.— 22 déc. 1899, Vaudry, p. 763.
(2) C. E., 22 déc. 1899, Vaudry, p. 763.
(3) C. E., 16 mai 1902, Danton, p. 377.
(4) V. supra, p. 72.

l'esprit de tendance qui caractérisait, sous la législation précédente, la plupart des décisions municipales prises sur cet objet ; guidée par les propositions des conseils d'arrondissement, elle est, mieux que les assemblées communales, à même d'apprécier la convenance de tel tarif, à l'égard de telles catégories de communes (agricoles ou industrielles) ou de tel arrondissement ou même du département tout entier. Aussi, s'explique-t-on que le législateur de 1836 ait cru pouvoir lui laisser la plus grande latitude quant à la détermination de ce tarif. C'est ainsi que le conseil général n'est limité ni par un minimum ni par un maximum, qu'il peut et doit même fixer des taux différents pour les divers éléments du tarif. Il lui est cependant recommandé de faire en sorte que ces taux correspondent autant que possible avec les prix auxquels sont payés, dans les diverses régions ou localités, les éléments compris au tarif.

En outre, dans un but d'uniformité, le ministre de l'Intérieur (1) préconise la répartition de ces mêmes éléments dans les cinq catégories suivantes :

1° journées d'hommes ;
2° journées de chevaux ;
3° journées de bœufs, mulets ou ânes, tarifées au même prix ;
4° journées de voitures à deux roues ;
5° journées de voitures à quatre roues.

Mais, ce n'est là qu'une simple indication, à laquelle le conseil général n'est pas tenu de se conformer. C'est ainsi que, dans le département des Vosges, le tarif, au lieu d'être, selon la recommandation du ministre, uniforme à l'égard des bœufs, mulets ou ânes, varie suivant qu'il est applicable aux chevaux ou mulets, aux bœufs, aux vaches ou ânes attelés.

Le conseil général peut encore déterminer des taux différents pour les voitures suspendues et pour les voitures non suspendues (2), pour les voitures de luxe et pour celles qui servent au transport des marchandises (3). Mais les automobiles avaient été l'objet, au début de leur mise en circulation, de taxes tellement différentes que le législateur crut devoir intervenir. L'article 7 de la loi de finances du 10 juillet 1901 dispose que le tarif de conversion applicable à ces véhicules ainsi qu'aux tracteurs « ne peut dépasser celui que comportent les voitures à traction animale dont la taxe est la plus élevée »,

(1) Circulaire du 2 août 1837, *Bulletin du ministère de l'Intérieur*, p. 320.
(2) C. E., 28 mai 1880, Blot, *Lebon*, p. 490.
(3) C. E., 31 mars 1848, Friot, p. 158.

mais il « peut être majoré à raison du nombre des chevaux-vapeurs », sans que, toutefois, la taxe correspondante à chaque cheval-vapeur puisse être « supérieure au tiers de la taxe afférente à la bête de trait la plus imposée ».

III. — Confection des rôles.

Dès que le tarif de conversion en argent a été fixé par le conseil général, le préfet en adresse copie au directeur des contributions directes, en vue de permettre à ce dernier d'établir la cote de chaque assujetti à la prestation. Mais, une opération est encore nécessaire pour cela : c'est la détermination de ces assujettis, laquelle est elle-même subordonnée à la réalisation de deux autres opérations préliminaires :

l'établissement de l'état-matrice et la confection des rôles.

1. *Etablissement de l'état-matrice.* — On désigne sous ce nom un registre indiquant, dans chaque commune et pour tous les prestataires, les divers éléments (membres de la famille, serviteurs, chevaux, voitures...) à raison desquels ces prestataires sont imposés.

Tous les ans, à l'époque de la tournée des mutations, le contrôleur des contributions directes dresse ou révise (1), s'il est déjà dressé, l'état-matrice de la commune. Il est assisté dans cette tâche par une commission composée du maire, des répartiteurs et du percepteur-receveur municipal (2). Sur le vu des notes de renseignements que le receveur municipal est tenu (3) de recueillir, la commission opère les modifications, adjonctions et suppressions résultant des changements survenus dans la situation des contribuables. Mais, des difficultés peuvent surgir du fait du maire et des répartiteurs. Trois cas peuvent se présenter :

1) Les répartiteurs et le maire refusent de concourir à la rédaction de l'état-matrice ; le contrôleur peut alors passer outre au refus du maire et dresser l'état-matrice de la commune avec l'assistance du seul receveur municipal ;

2) Le maire et les répartiteurs, tout en consentant à prêter leur concours, refusent de laisser porter sur l'état-matrice certains contri-

(1) L'état-matrice est disposé de telle façon qu'il ait une durée de quatre années. Il donne donc lieu à trois révisions successives avant d'être remplacé par un nouvel état-matrice.

(2) Il peut exister un receveur municipal spécial dans les communes dont les revenus ordinaires sont annuellement supérieurs à 100,000 francs (loi de finances du 26 décembre 1908).

(3) V. le règlement général qui a suivi l'instruction générale du 6 décembre 1870, édicté dans chaque département par le préfet, suivant un type dressé par le ministre de l'Intérieur.

buables qui doivent y figurer, ou ne veulent les y laisser inscrire qu'à raison d'éléments en nombre inférieur à ceux réellement imposables ou de nature différente de celle des véritables éléments ; le contrôleur y inscrira alors, pour leur nombre et leur nature réels, les éléments dont il a la connaissance, et l'état-matrice sera soumis ensuite par le directeur des contributions directes à l'approbation du préfet (1) (2).

3) La commission est irrégulière, soit qu'aucun répartiteur n'ait été désigné pour l'année en cause, par le sous-préfet ou par le préfet, et qu'alors les anciens soient restés en fonctions purement et simplement (3), soit que les répartiteurs, convoqués trop tardivement n'aient pu assister à la réunion, soit encore que cette réunion ne comprenne pas, contrairement aux dispositions légales, deux répartiteurs non domiciliés dans la commune (4).

Le rôle établi d'après l'état-matrice dressé par une telle commission est irrégulier, et tout contribuable qui y figure est admis à demander décharge de sa quote-part.

Mais un imposable ne saurait, à l'appui d'une demande en décharge de la prestation à laquelle il est, quant aux conditions de fond, régulièrement imposé, invoquer le fait que l'état-matrice n'a pas été communiqué au conseil municipal ; sa demande devrait être rejetée, la validité de l'état-matrice n'étant pas subordonnée à l'accomplissement de cette formalité non prescrite par la loi.

Le mode adopté pour le classement des imposables sur l'état-matrice varie suivant la configuration topographique du territoire de la commune ou le mode de répartition de la population. Dans les communes où la population est rare et disséminée aux confins du territoire communal, les prestataires sont classés suivant les indications cadastrales, de façon à faciliter l'envoi de ces prestataires à proximité de leurs propriétés, à éviter ainsi les pertes de temps inséparables de tout envoi à longue distance, et à intéresser en même temps ces mêmes prestataires à la bonne exécution de travaux qui doivent leur être d'une utilité directe et immédiate (5).

Dans les communes à population agglomérée, on adopte de préférence le classement des contribuables dans l'ordre alphabétique.

---

(1) Cette solution découle des dispositions de l'art. 5 du règlement général type de 1870, en vertu duquel le préfet se réserve le droit de statuer sur toutes les difficultés auxquelles peut donner lieu la confection de l'état-matrice.

(2) Il est ouvert aux intéressés, contre la décision du préfet, un recours contentieux, en premier ressort, devant le conseil de préfecture, et en appel devant le conseil d'état.

(3) C. E., 28 déc. 1900, Bégrand, *Lebon*, p. 834.

(4) C. E., 13 juin 1891, Bariat, p. 445. — 11 janv. 1901, Martellière, p. 27.

(5) V. règlement général du 6 déc. 1870, art. 7.

Dès qu'il est rédigé, l'état-matrice est envoyé par le contrôleur au directeur des contributions directes, qui le soumet à l'approbation du préfet (1). Puis, après le retour qui lui en est fait par ce dernier, le directeur, se référant, en outre, à un état spécial à lui envoyé par le même fonctionnaire et indiquant le nombre des journées de prestations votées pour chaque commune ou imposées d'office à celles qui ont refusé ou négligé de les voter, prépare les rôles devant servir au recouvrement des cotes individuelles des assujettis.

II. *Confection des rôles.* — Ce rôle est pour ainsi dire la copie, la reproduction, en un cahier renouvelé chaque année, de l'état-matrice ; l'application, à chacun des éléments d'imposition afférents aux contribuables, du tarif de conversion fixé par le conseil général, donne le montant des cotes individuelles. Aussitôt après avoir été rendus exécutoires, les rôles sont remis au trésorier payeur général qui les adresse aux percepteurs, directement pour l'arrondissement chef-lieu, et par l'intermédiaire des receveurs particuliers des finances pour les autres arrondissements.

Tant que les rôles n'ont pas été sanctionnés par l'approbation du préfet, ce dernier peut y rétablir les individus qui, intentionnellement ou non, y auraient été omis par les répartiteurs (2). Mais dès que cette approbation est donnée, le droit du préfet de les modifier cesse. Et pourtant, il a pu se glisser des omissions ou des erreurs dans le travail de la confection de l'état-matrice et des rôles.

D'autre part, il s'écoule, depuis l'époque d'exécution de ce travail jusqu'à celle où les cotes deviennent exigibles, c'est-à-dire jusqu'au 1er janvier, un assez long temps durant lequel de nombreux changement ont pu se produire dans la situation du contribuable ; celui-ci possède peut-être, au 1er janvier, un nombre d'éléments imposables double ou triple de celui qu'il possédait à l'époque du travail de rédaction de l'état-matrice.

Or, n'est-il pas souverainement injuste que, par suite de circonstances toute fortuites, indépendantes de leur fait, des contribuables soient ainsi ou affranchis de toute prestation ou taxés à des chiffres dérisoires, au mépris de toute proportion avec leurs éléments imposables ?

Cette situation dura jusqu'en l'année 1900 (3).

---

(1) Cette approbation n'est requise que lors du renouvellement général de l'état-matrice à l'exclusion des révisions annuelles. (V. Règlement général type du 6 déc. 1870, art. 7, dern. alinéa).

(2) C. E , 4 déc. 1885, Carnet, *Lebon*, p. 918.

(3) C. E., 6 nov. 1896, Butor, *Lebon*, p. 695. — 29 janv. 1897, Butor-Caron, p. 97.— 18 nov. 1899, Malissard, p. 663.— 9 février 1900, Place-Capdepor, p. 113.

Depuis cette époque, les communes sont autorisées, sous la condition d'en avoir préalablement fait la demande, à imposer à la taxe des prestations par voie de *rôles supplémentaires* (1) : « 1° les contribuables qui ont fixé leur habitation dans la commune ou qui sont devenus chefs de famille ou d'établissement entre l'époque du travail des mutations et le 1er janvier ; 2° les contribuables qui ont été omis au rôle, et ceux qui ont, antérieurement au 1er janvier, augmenté le nombre de leurs éléments d'imposition ». (loi du 24 février 1900, art 9).

Il n'est sans doute pas tout à fait oiseux de remarquer ici que, malgré l'apparence contraire, le principe de l'annualité de l'impôt n'est pas méconnu, car la prestation donnant lieu à l'émission d'un rôle supplémentaire ne porte, de même que les cotes comprises aux rôles primitifs, que sur des éléments existant au 1er janvier. Mais, par contre, on doit reconnaître que le fait d'autoriser l'imposition d'individus, « alors même qu'ils ne sont pas portés au rôle des contributions directes » (art 9 de la loi précitée du 24 février 1900), semble bien constituer une dérogation à l'article 3 de la loi du 21 mai 1836. Et pourtant, cette dérogation n'est qu'apparente. On s'en rend aisément compte si l'on considère que les rôles des contributions directes n'étant jamais publiés que dans le cours du mois de janvier, alors que les éléments servant de base à l'émission des rôles supplémentaires de prestations doivent être appréciés dès le 1er de ce mois, il eût été inintelligible d'exiger, pour l'assujettissement à une taxe due au 1er janvier, une condition qui ne peut jamais être remplie qu'après cette date.

Dès lors, si le contribuable imposé par voie de rôle supplémentaire ne figurait pas à l'un des rôles des contributions directes au moment de leur publication en janvier suivant, ou à l'un des rôles supplémentaires qui seraient ultérieurement émis pour celles de ces contributions qui peuvent y donner lieu (personnelle-mobilière et patentes), il ne semble pas douteux que l'esprit de la loi du 24 mars 1900 ne s'opposerait pas à ce que décharge lui fût accordée.

III. *Publication des rôles.* — Aux termes de l'article 12, aliéna 2, du réglement général type du 6 décembre 1870, le percepteur est tenu, dès qu'il a reçu les rôles rendus exécutoires par le préfet, de les envoyer au maire pour les faire publier. Mais il résulte de l'article 17 de la loi de finances du 10 juillet 1901, que les percepteurs n'ont plus à communiquer les rôles aux maires ; ils se bornent à aviser ces magistrats municipaux de la réception des rôles de prestations et à les

(1) C. E., 11 mars 1903, Dubois de Bellejame, p. 203.— 24 févr. 1904, ibid., p. 147.

inviter à en faire la publication (1). Cette publication consiste en un avis par lequel le maire annonce, par voie d'affiches ou à son de caisse ou de trompe aux contribuables de la commune, que le rôle des prestations est entre les mains du receveur municipal, et invite ceux qui y sont portés à s'acquitter de leur taxe dans les délais prescrits, sous peine d'y être contraints. « Les maires accomplissent cette formalité le dimanche qui suit la réception de l'avis transmis par le percepteur et font connaître sans retard aux comptables la date de la publication » (1).

Cette formalité est très importante, car elle est le point de départ des délais impartis pour la présentation des réclamations et l'exercice du droit d'option (2). Il doit y être procédé le 1er novembre de chaque année, au plus tard, pour les rôles primitifs, et avant le 1er avril, pour les rôles supplémentaires. Si le maire néglige ou refuse d'accomplir cette mission, celle-ci est confiée à un délégué spécial, désigné par le préfet, en exécution des dispositions de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884.

Indépendamment des rôles, le directeur prépare et adresse au préfet (3), qui les envoie lui-même au trésorier payeur général, des *avertissements* contenant, pour chaque contribuable, la reproduction exacte de l'article sous lequel il figure au rôle. Au bas de ces avertissements se trouve, en outre, notamment, un « bulletin de déclaration d'option » pour l'acquittement de la taxe *en nature*. Tout contribuable qui veut s'acquitter de sa cote suivant ce mode n'a qu'à renvoyer au maire ce bulletin, dûment rempli, daté et signé.

Les avertissements sont distribués aux contribuables, à leur domicile, et sans aucuns frais pour eux.

IV. — Réclamations.

Les réclamations auxquelles peut donner lieu l'impôt des prestations sont en tous points assimilables à celles relatives aux autres contributions directes. Il est donc indiqué d'adopter, pour les réclamations en matière de taxe des prestations, la division d'usage appliquée aux contributions, savoir :

1) réclamations gracieuses ;

2) réclamations contentieuses.

I. *Réclamations gracieuses.* — Sous cette rubrique sont comprises les

(1) Loi de finances du 10 juillet 1901, art. 17, et circulaire du ministre des finances du 20 juillet 1901 (n° 998).

(2) V. infra, pp. 119, 122 et suiv.

(3) Dans la pratique les avertissements sont envoyés directement par le directeur au trésorier-payeur général.

réclamations par lesquelles des prestataires, tout en reconnaissant le bien-fondé de leur imposition à la prestation, sollicitent, à titre de faveur, à titre de grâce, l'exonération de tout (demandes en *remise*) ou partie (demandes en *modération*) de la taxe qui les frappe. Ces demandes peuvent être ou individuelles ou collectives (1). Les motifs généralement invoqués à l'appui des premières reposent sur la gêne ou l'indigence dans laquelle est plongé le demandeur, à la suite d'évènements malheureux (décès en cours d'année d'un membre de la famille, qui était d'une aide sérieuse pour cette famille, perte d'éléments imposables : chevaux, bœufs, par suite de maladie ou d'accidents, etc...). Pour les secondes, il peut être allégué : la destruction de tout ou partie des récoltes des habitants de la commune, ensuite d'un orage de grêle, ou de la gelée ou d'une inondation ; la perte de la majorité des attelages de la commune, frappés par une épidémie (2), etc...

Ces diverses demandes sont adressées au préfet, qui consulte le conseil municipal de la commune intéressée sur l'opportunité d'y faire droit. Cette consultation s'explique, du fait que la prestation est un impôt communal et qu'il est à tout le moins convenable d'appeler l'assemblée représentative de la commune à délibérer sur la réduction que les ressources vicinales de celle-ci pourront éventuellement subir (3). Le préfet, en approuvant ou non la délibération intervenue, admet ou rejette la demande.

II. *Réclamations contentieuses.* — Ce sont celles par lesquelles des contribuables, se prétendant imposés à tort ou surtaxés, demandent *décharge* totale ou *réduction* du chiffre de l'imposition à laquelle ils sont assujettis.

Tout contribuable a la faculté de former une demande de cette nature, soit pour lui-même, soit pour des tiers. Dans ce dernier cas, il doit produire un mandat régulier, qui peut d'ailleurs être simplement verbal (4). La demande, établie sur papier libre, quel que soit le montant de la contribution contestée, est adressée au préfet ou au sous-préfet, pour être jugée par le conseil de préfecture (5).

(1) La réclamation collective doit être formée par le maire, agissant au nom de la commune (arrêté du 24 floréal, an VIII, art. 26).

(2) Le délai dans lequel doivent être formées ces demandes varie suivant la nature des motifs invoqués : en cas d'évènements malheureux, le délai expire dans la quinzaine qui suit cet évènement ; en cas d'indigence, la demande peut être présentée pendant tout le cours de l'année.

(3) Il doit être noté, en outre, que cette réduction, de même que celle provenant de l'admission des demandes contentieuses en décharge ou en réduction, porte, non sur le contingent des chemins de grande communication et d'intérêt commun, mais exclusivement sur celui des chemins vicinaux ordinaires, et atteint ainsi exclusivement la commune.

(4) C. E., 24 déc. 1886, Gravil, *Lebon*, p. 918.

(5) V. loi du 28 pluviôse, an VIII, article 4.

Le préfet est sans aucune compétence pour statuer sur son objet. Il n'est plus question, ici, en effet, comme dans le cas d'une réclamation gracieuse, de solliciter une faveur, une grâce ; au contraire, le requérant conteste la validité de l'imposition qui le frappe et, par là même, du document administratif qui en contient l'indication. Ce qui est attaqué, c'est la décision du préfet qui a rendu le rôle exécutoire ; il est donc naturel de ne pas remettre à ce fonctionnaire le jugement, l'appréciation d'un de ses actes, et d'en confier le soin, selon les principes généraux qui gouvernent la séparation des pouvoirs publics, à un tribunal administratif. Ce tribunal est, au premier degré, le conseil de préfecture (1) et, en appel, le conseil d'Etat.

Mais, pour être recevable, la demande doit être présentée dans un certain délai. Ce délai est de trois mois à dater de la publication du rôle de prestation. Cependant, si l'on considère, d'une part, que le rôle doit être publié le 1er novembre de chaque année au plus tard, et que, d'autre part, la réclamation ne peut porter que sur la situation existant au 1er janvier suivant, on aperçoit de suite que le délai de trois mois se trouve, en réalité, réduit à un mois à peine. Aussi, le conseil d'Etat admet-il, pour parer à l'exiguïté de ce délai et rétablir en fait ce qui est accordé en droit, que lorsque le rôle est publié avant le 1er janvier, le délai de trois mois ne commence à courir qu'à partir de cette date (2).

Enfin, il va sans dire que si la publication n'a lieu qu'après le 1er janvier, le point de départ du délai ne prend qu'à la date de publication.

La demande doit mentionner, à peine de non-recevabilité, la taxe à laquelle elle s'applique, et, à défaut de la production de l'avertissement, le numéro de l'article sous lequel cette taxe est inscrite au rôle ; indépendamment de l'indication de son objet, elle doit exposer, en outre, sommairement les moyens par lesquels son auteur prétend la justifier (3).

Il doit être formé une demande distincte pour chacune des communes dans lesquelles le prestataire se prétend irrégulièrement imposé.

(1) Le principe de la séparation des pouvoirs publics n'est cependant pas, ici, entièrement respecté. On sait, en effet, que le conseil de préfecture a pour président de droit le préfet, qui peut ainsi avoir à juger un de ses actes. En fait, cependant, cette hypothèse ne se réalise pas, car le préfet ne préside pour ainsi dire jamais le conseil de préfecture. Cette mission est remplie par le vice-président du conseil.

(2) C. E., 29 mars 1890, Experton, *Lebon*, p. 382. — 26 avril 1890, Bouquillon, p. 427. — 7 mai 1882, Bailly, p. 425.

(3) V. Lois du 21 avril 1832 et 11 décembre 1902.

Il est sursis à toute instruction au fond à l'égard des demandes ne satisfaisant pas à ces conditions, et entachés, dès lors, de vices de forme qui pourraient motiver leur rejet. Toutefois, les intéressés sont admis à régulariser leur demande par la production des pièces dont l'absence ou l'omission leur est signalée par un avis spécial du directeur des contributions directes. La régularisation peut valablement être faite dans les dix jours qui suivent la réception de cet avis, et, en tout cas, jusqu'à l'expiration des délais dans lesquels les réclamations peuvent être produites.

Si la requête est régulière ou dès qu'elle est régularisée, elle est soumise, à peine de nullité de la procédure (1) au maire et aux répartiteurs, qui émettent leur avis, puis au directeur des contributions directes. Si les avis du maire et des répartiteurs, d'un côté, et du directeur, de l'autre, sont unanimes à reconnaître le bien fondé de la réclamation, il est fait droit à celle-ci d'office par le directeur ; si, au contraire, ces avis sont divergents, le directeur adresse, avec un rapport motivé, le dossier de l'affaire à la préfecture ou à la sous-préfecture, et informe, en même temps, le demandeur qu'il lui est accordé un délai de dix jours à partir de la date de cet avis pour prendre connaissance de ce dossier, présenter, s'il le juge à propos, les observations que cet examen lui suggérerait, et enfin déclarer s'il entend recourir à une expertise. Si le requérant déclare vouloir user de cette faculté, il y est procédé par trois experts (dont deux désignés par chacune des deux parties — requérant et directeur — et le troisième, par le conseil de préfecture) ou, en cas d'accord à cet effet entre les parties, par un expert unique (2).

L'arrêté du conseil de préfecture intervient ensuite.

La présentation d'une demande en dégrèvement ne peut constituer, pour son auteur, un moyen dilatoire pour se soustraire à l'acquittement de sa taxe. Toutefois, si cette demande n'a pas été jugée dans les six mois de sa date, le requérant a la faculté de différer, dans la limite du dégrèvement par lui sollicité, le paiement des termes à échoir sur la contribution contestée, à la condition d'avoir préalablement, dans sa demande, manifesté cette intention et déterminé le montant du dégrèvement qu'il réclame (3).

---

(1) C. E., 9 septembre 1864, commune de Berthouville, *Lebon*, p. 860.

(2) En matière de prestation, les frais d'expertise sont les seuls dépens susceptibles d'être mis à la charge des parties. Lors donc qu'il n'y a pas eu d'expertise, le conseil de préfecture ne peut valablement mettre les dépens à la charge d'un contribuable, quand bien même sa réclamation aurait été rejetée. — C. E., 23 déc. 1903, Cornellier, *Lebon*, p. 819.

(3) Si, avant d'avoir reçu avis de la décision intervenue ou à intervenir au sujet de sa réclamation, un contribuable se voit invité par le percepteur

L'arrêté du conseil de préfecture est susceptible d'appel devant le *conseil d'Etat* (1). Ce recours doit être formé dans le délai de deux mois, à dater de la notification de l'arrêté, s'il est contradictoire, et à dater de l'expiration du délai d'opposition, s'il a été rendu par défaut. La procédure, de même que pour toutes les affaires ressortissant au conseil de préfecture, est gratuite et dispensée du ministère d'avocat. La requête, établie sur papier libre (quel que soit le montant de la contribution contestée) et accompagnée d'une copie ou d'un extrait de l'arrêté attaqué, peut être adressée directement par le requérant au conseil d'Etat, ou au préfet chargé alors de l'y faire parvenir.

L'hypothèse envisagée jusqu'alors est celle où un contribuable s'adresse, pour obtenir le dégrèvement auquel il prétend, directement aux tribunaux administratifs. Mais, il lui est loisible de suivre, tout d'abord, une autre voie. En effet, aux termes de l'article 2 de la loi du 21 juillet 1887, tout contribuable qui se croira imposé à tort ou surtaxé... pourra en faire à la *mairie* du lieu de l'imposition, la déclaration, laquelle sera recevable sans frais ni formalités, durant un délai d'un mois, à partir de la date de la publication du rôle ou à partir du 1er janvier, si la publication a été faite avant cette date (2). Cette déclaration est consignée sur un registre spécial déposé à la mairie, puis donne lieu à une vérification sommaire de la part du contrôleur des contributions directes. Les réclamations que cet examen fait reconnaître non fondées, sont écartées, et leurs auteurs ont la faculté de s'adresser alors au conseil de préfecture pour faire statuer sur leurs réclamations par la voie contentieuse. Si, au contraire, le contrôleur, après avis des répartiteurs et du maire, estime que ces réclamations sont justifiées, il dresse un état spécial, qu'il fait parvenir au directeur. Celui-ci raye de ces états les articles qui ne lui paraissent pas devoir y être maintenus et envoie, dans ce cas, aux déclarants

---

à acquitter immédiatement la contribution contestée, il fera bien, afin d'éviter des frais de poursuites qui pourraient être laissés à sa charge, de satisfaire à cette invitation, puis d'en informer le préfet dans une nouvelle réclamation, où il demandera qu'il soit donné suite à sa réclamation initiale. Si, ultérieurement, la décision prise fait droit aux prétentions du réclamant, il lui sera accordé remboursement de la contribution par lui indûment payée.

(1) Il est, en outre, susceptible d'opposition et de tierce-opposition.

(2) Il est recommandé aux contribuables de ne recourir à cette procédure sommaire que dans le cas où leurs réclamations reposent sur des faits précis et indiscutables (décès, changement de résidence, vente d'éléments imposables avant le 1er janvier, etc...). Si les motifs allégués à l'appui de la demande en décharge ou en réduction sont susceptibles de donner lieu à discussion, il est préférable pour eux d'adresser, *ab initio*, une réclamation au préfet.

des lettres d'avis de cette solution (1). A ces lettres sont annexés des bordereaux dont la rentrée à la direction des contributions témoigne de l'accomplissement de la notification de l'avis de rejet.

Si le directeur ratifie les propositions du contrôleur, il en informe les intéressés, de la même manière, et émet une ordonnance de décharge ou de dégrèvement, dont les extraits, transmis par le trésorier-payeur général aux percepteurs intéressés, permettent à ceux-ci d'opérer soit la décharge entière des cotes contestées, soit la réduction de leur montant, soit leur remboursement total ou partiel, au cas où, nonobstant la déclaration faite, les contribuables les auraient acquittées.

CHAPITRE III

L'ACQUITTEMENT DE LA PRESTATION (1)

Les rôles de prestations ont été publiés, les avertissements distribués. Comment les assujettis vont-ils se libérer de leur dette ? L'article 4, alinéa 2, de la loi de 1836 leur accorde un droit d'option entre la libération en argent et l'exécution en nature. Mais comment exercer ce droit d'option ? C'est ce qu'il importe de déterminer.

§ 1er. — Droit d'option.

En faisant la publication des rôles de prestations, le maire annonce aux contribuables qu'il leur est accordé un délai d'un mois, à dater du jour de cette publication, pour déclarer s'ils entendent s'acquitter de leur cote en nature ou en argent, ou plutôt s'ils ont l'intention de se libérer en nature. Faute par eux d'avoir fait cette déclaration dans ce délai, la prestation est de droit exigible en argent. Ainsi, l'absence de déclaration équivaut à l'option pour la libération en argent ; l'option n'est donc pas purement alternative.

---

(1) Les déclarants peuvent alors adresser une réclamation en forme, au conseil de préfecture, jusqu'à l'expiration des délais ordinaires accordés pour la présentation de ces réclamations (3 mois à dater de la publication du rôle ou du 1er janvier, lorsque la publication a été faite avant le 1er janvier) si ces délais sont expirés, les déclarants ont encore, pour le même objet, un délai d'un mois à courir de la réception par eux de l'avis dont il est ici question.

(2) L'hypothèse envisagée dans le présent chapitre est celle d'une commune où sont bénévolement accomplies les formalités préliminaires à l'acquittement des prestations. Mais il peut arriver qu'une commune qui a voté la prestation ou y a été imposée d'office néglige ou refuse d'en faire l'emploi dans les délais prescrits. L'article 5 de la loi du 21 mai 1836, qui règle ce cas, donne au préfet le pouvoir de prescrire, après expiration de ces délais et mise en demeure formelle à la commune, l'exécution des travaux de prestations.

Les déclarations d'option sont reçues à la mairie de la commune à laquelle se rattache l'imposition. Elles sont inscrites, dans l'ordre de leur production, sur un registre spécial, et constatées, soit par la signature du déclarant, soit par une croix qu'il appose en présence de deux témoins, soit encore par le bulletin, dûment rempli et envoyé par le contribuable au maire, après avoir été détaché de la feuille d'avertissement.

A l'expiration du délai d'un mois, le registre des déclarations est clos et transmis au receveur municipal, qui le vérifie et reporte sur le rôle, dans une colonne spéciale, les indications figurant sur le registre.

Puis, dans la quinzaine suivante, le receveur municipal dresse et envoie au préfet ou au sous-préfet, suivant qu'il s'agit de communes faisant partie de l'arrondissement chef-lieu ou d'un autre arrondissement, un état indiquant, en regard du nom de chaque contribuable, le nombre de journées d'hommes, d'animaux ou de charrois auquel il est tenu, le montant total de sa cote, ainsi que le mode de libération par lui adopté. Cet extrait, destiné au maire, comporte en outre le résumé des cotes inscrites au rôle, ainsi que l'indication du chiffre total des cotes exigibles en argent par suite d'absence de déclaration d'option. A cet extrait est joint un état donnant, pour chaque commune, le montant total du rôle, ainsi que celui des cotes dues en nature et de celles dues en argent.

Les renseignements contenus dans ces divers documents sont destinés à permettre aux communes et à l'administration de connaître, avant l'exécution du travail des prestations, le montant et la nature des ressources qui seront consacrées aux chemins, et d'organiser ainsi à loisir les ateliers.

§ 2. — Acquittement en argent.

La prestation étant un impôt communal, c'est le receveur municipal qui est chargé du recouvrement des cotes exigibles en argent. Ces cotes sont évaluées conformément au tarif fixé par le conseil général (1). La libération en argent s'applique à trois catégories de personnes :

a) à celles qui ont opté pour ce mode ;

b) à celles qui n'ont fait aucune déclaration d'option, en temps utile (2);

(1) V. supra, p. 111.
(2) 20 mai 1898, de Labardie, *Lebon*, p. 401. — 13 février 1888, Teste, p. 169.

enfin, c) à celles qui, bien qu'ayant opté pour l'exécution en nature, ne se sont pas acquittées suivant ce mode (1), ou ne se sont acquittées qu'incomplètement (2).

L'article 5 de la loi du 28 juillet 1824 assimile le recouvrement de la prestation due en argent à celui des autres contributions directes. Ainsi, la prestation acquittable en argent est exigible par douzième, payable le 1er de chaque mois, pour le mois précédent. Cependant, le premier paiement doit comprendre les termes échus. A chaque versement, le receveur municipal émarge le rôle, en regard du nom du contribuable, et délivre à celui-ci une quittance qu'il détache d'un registre à souche et qui est exempte du droit de timbre, quelque soit le montant de la cote à laquelle elle s'applique (3).

Les poursuites, lorsqu'elles sont nécessaires, ne doivent être poussées jusqu'à leur dernier degré (la vente) que si elles sont dirigées contre des contribuables aisés, témoignant d'une évidente mauvaise volonté de s'acquitter. Mais, conformément au droit commun en matière fiscale, serait libéré de sa taxe le contribuable contre qui des poursuites n'auraient pas été exercées pendant trois années consécutives ou auraient été abandonnées pendant ce délai. Celui-ci court, dans le premier cas, de la date de remise du rôle au receveur municipal par le receveur des finances, et, dans le second cas, du jour de l'abandon des poursuites (4).

§ 3. — Acquittement en nature.

La loi du 28 juillet 1824 avait confié aux maires la mission de déterminer les époques auxquelles devait avoir lieu, chaque année, l'exécution des travaux de prestations. On sait déjà comment ils s'acquittèrent de cette mission : préoccupés plutôt des intérêts de l'agriculture que de ceux de la vicinalité, ils choisirent, pour l'exécution de ces travaux, les époques les moins favorables : automne ou hiver. C'est dans le but de remédier à cet inconvénient, qui lésait gravement la situation vicinale, que la loi de 1836 a retiré au maire ce pouvoir pour le confier au préfet (5).

---

(1) C. E , 8 novembre 1890, de Juge de Montespieu, p. 811. — 24 mai 1889, Prunier, p 646. — 19 novembre 1900, Sébillotte, p. 634. — 5 janvier 1901, Michelet, p. 8. — 23 décembre 1903, Cornollier, p. 821.

(2) C. E., 26 juin 1901, Paquez, p. 562 — 20 mai 1901, Giganon, p. 478. — 4 décembre 1901, Grévin-Deladreux, p. 858. — 27 février 1903, Gaudilière, p. 753.

(3) Loi du 13 brumaire, an VII, art. 6, 1°.

(4) Lois des 3 frimair , an VII, art. 149, et 16 thermidor, an VIII, art 17. — V. en outre, Casimir Fournier, *Traité des contributions directes*, Paris-Strasbourg, 1863, p. 357.

(5) Instruction générale du 6 décembre 1870, art. 20 et suiv.

Désormais, le préfet fixe dans le règlement qu'il doit faire en exécution des prescriptions de cette loi, les mois de l'année où sont remplies les meilleures conditions climatériques pour l'exécution des travaux (1) ; puis, par un arrêté spécial annuel, il indique l'époque à laquelle les prestations devront être terminées dans toutes les communes du département sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun.

Chaque maire, après entente avec l'agent voyer, fixe ensuite, dans les limites du délai assigné par le préfet, les dates auxquelles les travaux devront être effectués dans sa commune.

Cependant, il se peut que, pour des raisons spéciales, les époques fixées par le préfet ne conviennent pas à certaines communes et qu'il soit de bonne administration pour ces dernières d'en obtenir le changement. Sur la demande du maire, le préfet, après avis du conseil municipal et du sous-préfet, et rapport du service vicinal, autorise alors, s'il le juge à propos, par un arrêté spécial, le changement sollicité.

Dans la pratique, ces règles sont fréquemment inobservées : l'agent voyer, de concert avec le maire, consent à ce que les travaux aient lieu en-dehors des époques déterminées par le préfet ; toutefois, cette dérogation deviendrait condamnable si elle devait avoir pour résultat de sacrifier aux intérêts de l'agriculture, qui en sont le plus habituel fondement, les intérêts de la voirie vicinale.

La prestation en nature doit être accomplie dans le cours de l'année pour laquelle elle est due. De là résulte, qu'à l'expiration de l'année pour laquelle ils ont été imposés, les prestataires ne sauraient être contraints à l'exécution en nature de leurs prestations, alors même qu'ils auraient opté pour ce mode d'acquittement (2). En décider autrement serait oublier que l'intention du législateur de 1836 a été qu'un individu ne pût être astreint à fournir aux chemins vicinaux plus de trois journées par an. Même dans ce cas, l'acquittement en argent ne saurait être exigé que si une préalable mise en demeure, adressée au prestataire de se libérer en nature, était restée sans résultat. Mais ne serait pas valable, parce que contraire à la loi de 1836, l'engagement que prendrait un contribuable d'effectuer en nature ses prestations, après l'expiration de l'année pour laquelle il serait im-

---

(1) Dans le département des Vosges, les prestations en nature sont exécutées chaque année en deux périodes : l'une du 1er avril au 30 juin et l'autre, du 1er septembre au 30 octobre. (règlement général du 27 janvier 1873)

(2) C. E., 1892, commune de Lesquin, *Lebon*, p. 5.— 1888, Vinsonnard, p. 917.

posé ; par suite, en cas de difficulté avec l'intéressé, la commune ne serait pas admise à poursuivre l'exécution d'un tel engagement (1).

Dans un autre sens, lorsque, par suite de l'expiration de leur bail, des colons ou des fermiers doivent quitter la commune avant l'époque fixée pour l'emploi des prestations, ils peuvent être autorisés à exécuter leurs travaux avant leur départ.

L'exécution de ces travaux peut avoir lieu suivant deux modes :

A la journée ;

Ou à la tâche.

I. — Prestations à la journée.

Par « prestations à la journée », on entend le travail exigé des prestataires et des éléments imposables, durant un nombre quotidien d'heures déterminé par le réglement préfectoral ; les heures de repas et de repos ne sont pas comprises dans ce temps. C'est le maire qui, de concert avec l'agent voyer, procède chaque année à l'organisation des ateliers de la commune. A cet effet, il fixe pour chaque chantier les jours d'ouverture et de clôture des travaux de prestations, puis, sur les indications d'un état dressé par l'agent voyer, répartit les prestataires entre les divers chemins de la commune (chemins de grande communication, d'intérêt commun et vicinaux ordinaires), et leur assigne le travail qui leur incombe. Cette répartition doit, autant que possible, être faite en s'inspirant des deux considérations suivantes :

1° Dans le but d'éviter des déplacements inutiles, et les pertes de temps qui en résultent, il est recommandé aux maires de convoquer les travailleurs sur les chemins les plus proches de leurs habitations (2). Mais ce n'est pas là une obligation pour les maires et un prestataire ne serait pas fondé à refuser de se rendre sur le lieu qui lui est indiqué, sous prétexte que ce lieu serait éloigné de sa demeure ou en-dehors du territoire de la commune dans laquelle il serait taxé (3) (4). Toutefois, dans ce dernier cas, si la distance séparant ce lieu de la limite de la commune excède celle prévue au réglement préfectoral, le temps consacré à parcourir la différence doit lui être compté comme s'il avait été passé sur l'atelier (5). Le prestataire ne

(1) C. E., 15 janvier 1892, commune de Lesquin, *Lebon*, p. 5.

(2) C'est dans le même but que l'état-matrice peut, on l'a vu (V. supra, p. 114) être dressé suivant les indications du cadastre.

(3) C. E., 12 mai 1853, Crespin-Delisse, *Lebon*, p. 531. — 19 février 1900, Daux, p. 124.

(4) V loi du 21 mai 1836, art. 6.

(5) Ainsi, en supposant fixée à 4 kilomètres, comme dans le département des Vosges, la distance prévue par le règlement préfectoral (27 janvier 1873), si un

serait admis à refuser de faire, par exemple, un transport de matériaux hors de la commune, que si ce transport ne pouvait être effectué au cours d'une journée de travail (1).

2° La convocation pour un même jour ne doit porter que sur des éléments susceptibles d'être utilisés simultanément ; par exemple, si l'on convoquait 40 véhicules attelés, et seulement 25 hommes, il apparaît clairement qu'une partie des véhicules attelés serait inutilisable, puisque sans conducteurs. Afin d'éviter le gaspillage qui résulterait de cette manière d'opérer, il est d'usage de faire entre les personnes et les éléments imposables une division, une adaptation qui en permette une judicieuse utilisation.

Obligations des prestataires. — Cinq jours au moins avant l'époque fixée pour l'exécution des travaux, chaque prestataire reçoit du maire un bulletin lui fixant les jour et heure auxquels il devra se rendre sur tel chemin (2). Il doit se munir des outils indiqués par le bulletin (pelles, pioches, brouettes, etc...) ou, s'il n'en possède pas, en prévenir le maire quarante-huit heures au plus tard après la réception de la réquisition ; ce délai de prévenance est destiné à permettre au maire de se procurer les outils dont le défaut de possession par les prestataires lui est signalé : ces outils sont alors fournis aux travailleurs par la commune.

Depuis un certain nombre d'années, des lunettes à grillage métallique sont aussi mises à la disposition de ceux d'entre eux appelés à casser des matériaux et ce, en vue d'éviter les accidents susceptibles d'être causés par les éclats de pierre (3).

Si un prestataire est empêché pour une cause sérieuse (maladie, déplacement d'une nécessité reconnue, etc...) de se rendre sur le chantier au jour fixé, il doit en informer le maire, au moins vingt-quatre heures avant ce jour. Ce magistrat s'entend alors avec l'agent voyer pour convoquer le défaillant à une époque déterminée d'après la nature de l'empêchement.

Les bêtes de somme, de trait, de selle, doivent être amenées sur le

---

prestataire a parcouru 9 kilomètres hors des limites de la commune, le temps qu'il aura mis à franchir les 5 kilomètres de différence, lui sera compté comme temps de travail.

(1) C. E., 12 mai 1853, Crespin-Delisse, *Lebon*, p. 531.

(2) A défaut de réquisition régulière dans l'année, il est accordé décharge de la taxe. C. E., 19 déc. 1904, Bellot, *Lebon*, p. 842. — 11 nov. 1899, Chabannet, p. 663. Cfr 11 mars 1903, Dubois de Bellejame, p. 203, et 24 février 1904, p. 147.

(3) La loi du 8 avril 1898 n'est pas applicable aux accidents survenus aux prestataires dans l'exécution de leurs prestations. Ce travail est, en effet, un service public qui ne comporte pas de contrat entre les prestataires et les communes. (Avis du comité consultatif des assurances contre les accidents du travail et circulaire ministérielle du 20 nov. 1900, *Bulletin off. du minist. de l'Int.*, p. 414).

chantier, munies de leurs harnais, brides, bâts, bricoles, etc... Toutefois, le propriétaire de ces animaux n'est pas tenu de les revêtir d'un attirail autre que celui dont il les revêt pour les utiliser à son usage ; ainsi, un propriétaire de chevaux de selle est libéré par l'envoi sur le chantier, de ses chevaux sellés, alors même qu'ils n'ont pas été utilisés au travail de la prestation (1). Mais, il ne serait admis à élever aucune réclamation contre le fait que les dits chevaux de selle auraient été employés au travail comme bêtes de somme (2).

Les voitures doivent être attelées comme elles le sont habituellement par leur propriétaire, et comme il vient d'être indiqué pour les animaux ; le proprétaire d'une voiture de luxe, par exemple, est acquitté de ses obligations dès qu'il a conduit ou fait conduire cette voiture sur le lieu des travaux et l'a laissée à la disposition de l'administration ; il n'y a pas lieu de rechercher si, étant impropre au travail des prestations, elle n'a pas été utilisée (3). Mais un individu ne serait pas admis à se plaindre et à demander la réparation des dégradations qui auraient été causées à sa voiture de luxe par le transport des matériaux de prestations (4). La même solution s'imposerait sans doute à l'égard des voitures automobiles dont les propriétaires auraient opté pour l'exécution en nature de la prestation à laquelle ils sont tenus à raison de ces véhicules.

Aux termes des prescriptions de l'instruction générale (art. 139) et du réglement général type de 1870 (art. 27, alinéa 2), les voitures et animaux requis pour le service de la prestation doivent être accompagnés d'un conducteur. Si ce conducteur est lui-même imposé à la prestation, le temps qu'il passe à charger, à conduire et à décharger sa voiture lui est compté sur le nombre de journées auquel il est tenu, et cette solution est conforme à la justice. Mais, lorsque ce conducteur n'est pas assujetti personnellement à la prestation et ne l'est qu'à raison de ses animaux et véhicules, ne lui est-il pas demandé plus qu'il ne doit si, comme le prescrivent les instruction et réglement précités, on l'oblige à conduire ces animaux ? Le conseil d'Etat, appelé à trancher cette question, l'a résolue affirmativement ; et, en contradiction sur ce point avec les instructions administratives, il a déclaré non astreignable à la conduite le propriétaire de ces éléments d'imposition (5).

(1) C. E., 8 nov. 1890, de Juge de Montespieu, *Lebon*, p. 801.
(2) V. lettre du ministre de l'Intérieur, en date du 15 févr. 1837.
(3) C. E., de Juge de Montespieu précité, *Lebon*, p. 811. — 3 mai 1901, Bonnet-Beaufranc, p. 422.
(4) Lettre du ministre de l'Intérieur, du 15 février 1837.
(5) C. E , 12 août 1879, Lazare, p. 620. Cette solution est applicable sans qu'il y ait lieu de distinguer si le conducteur est ou non astreint à un travail autre que celui de la conduite de ses attelages et véhicules.

Il se peut qu'un prestataire ayant opté pour l'exécution en nature ne puisse (pour cause de maladie, de convalescence, de faiblesse de complexion, d'inhabileté aux travaux manuels, etc...) ou ne veuille (par dignité, par amour-propre, etc...) s'acquitter personnellement de son obligation. Il lui est loisible alors de se choisir un remplaçant qui pourra être ou un homme spécialement salarié par lui à cet effet, ou un serviteur ou domestique (1). Toutefois, ce remplaçant doit remplir les conditions physiques requises du prestataire même (sexe, âge, validité). Cette solution s'impose nonobstant le silence — qui doit être interprété dans le sens d'une simple omission — du réglement général de 1870 à l'endroit de la condition de sexe ; les mêmes raisons d'exigence s'appliquent, en effet, au remplaçant aussi bien qu'au prestataire même (2). La personne proposée doit être agréée par le surveillant de l'atelier dont le remplacé devait faire partie. Ce surveillant — généralement un chef cantonnier ou un piqueur — est désigné par le maire de concert avec l'agent voyer. Il exerce, sous l'autorité et la direction de ceux-ci, la police de l'atelier, fait l'appel des prestataires et note les absences. Il peut aussi renvoyer les prestataires qui troublent l'ordre du chantier ou refusent de se soumettre aux règles établies pour l'exécution des travaux (3). Mais, avant de recourir à cette grave mesure, il doit en référer au maire et à l'agent voyer cantonal, chargés de résoudre toutes les difficultés concernant la police de l'atelier. En cas de désaccord entre ces deux derniers, la question est soumise au préfet qui, après avis de l'agent voyer en chef, prend une décision. Si cette décision porte sur la libération du prestataire, elle est susceptible de recours devant les juridictions administratives. Dans les autres cas, le ministre de l'Intérieur a qualité pour examiner et modifier, s'il le juge à propos, la décision du préfet.

C'est le surveillant qui — toujours sauf à en référer à l'agent voyer et au maire — indique, à la fin de chaque jour, au dos du bulletin de réquisition de chaque prestataire, le nombre et la nature (hommes, chevaux, voitures) des journées ou fractions de journées dont celui-ci est déclaré quitte ; puis, il porte mention de cet acquit dans une colonne spéciale de l'état qui lui a été remis. La journée ne doit être réputée acquittée que si elle est accomplie sans interruption pendant la durée fixée par le réglement préfectoral et que si le surveil-

(1) Cette faculté de remplacement existe de même à l'égard des membres de la famille et des serviteurs imposés à la prestation.
(2) Les prestataires en nom restent, néanmoins, responsables du travail de leur remplaçant. (Règlement génér. de 1870, art. 28, al. 3.
(3) Règlement général de 1854, art. 158.

lant reconnaît qu'elle a été convenablement employée (1). Si, au contraire, le mauvais temps ou quelque autre cause oblige à la fermeture de l'atelier, il n'est tenu compte au prestataire que de la fraction de journée par lui réellement passée sur le chantier, le complément devant être exigé de lui à un moment qui lui sera fixé ultérieurement. Mais une nouvelle convocation ou une mise en demeure nous semble nécessaire pour l'exécution de ce complément, car s'il n'était pas réclamé en nature dans l'année, comme, d'une part, il ne pourrait plus l'être l'année suivante, et que, d'autre part, en l'absence de mise en demeure régulière, il ne pourrait être converti d'office en une taxe en espèces, il ne serait plus exigible ni en argent, ni en nature.

Lorsque les prestations sont terminées sur le territoire d'une commune, le surveillant de chaque atelier remet à l'agent voyer cantonal l'état indicatif des travaux effectués dans son atelier. Le maire procède alors à la réception des prestations exécutées sur les chemins vicinaux ordinaires, puis l'agent voyer cantonal se livre, en présence du maire, à la même opération, en ce qui concerne les chemins de grande communication et d'intérêt commun.

II. — Prestations à la tâche.

Toutes les fois que les prestations d'une commune n'ont pas été rachetées en argent, la loi de 1836 (art. 4, alinéa 3) donne au conseil municipal la faculté de convertir en tâches les journées de prestations. Ainsi, au lieu d'avoir à fournir trois journées, par exemple, pour les travaux des chemins, le prestataire se voit assigner une tâche déterminée, dont l'accomplissement le libère de son obligation à la prestation. Il doit, par exemple, transporter à telle distance telle quantité de matériaux, ou bien il doit casser ces matériaux, ou encore les épandre sur telle étendue de chemin ; un autre doit curer à telle profondeur les fossés de tel chemin, sur tel parcours, etc...

On aperçoit de suite les avantages qui résultent et pour les prestataires et pour les communes et pour la vicinalité, de l'adoption d'un tel système :

— pour les prestataires, dont le zèle et l'ardeur sont stimulés autant par le désir de s'acquitter de leur obligation dans le moindre laps de temps possible que par le souci de voir leurs travaux agréés par les agent chargés de la réception de ces travaux. En outre, n'étant

(1) Le maire ou l'agent voyer cantonal peuvent cependant, dans certains cas exceptionnels, faire compter, pour une journée entière, une journée qui a été coupée par des interruptions de travail (règlement général, art. 29).

pas tenus de se rendre au chantier à un jour fixé d'avance, les prestataires peuvent choisir, pour l'exécution de ceux-ci, les moments où ils n'ont pas d'autre occupation ; enfin, ils échappent à la surveillance exercée sur les travailleurs à la journée ;

— pour les communes qui, outre qu'elles bénéficient de travaux plus soignés, sont dispensées d'exercer cette surveillance, et s'épargnent ainsi une dépense fort appréciable ;

— pour la vicinalité, enfin, dont la situation est mieux assurée, du fait qu'est connue à l'avance, sans risque d'un notable écart ultérieur, la quotité des ressources qui lui sera consacrée.

Aussi, les communes agissent-elles sagement lorsqu'elles adoptent le régime des prestations à la tâche.

C'est le conseil municipal, qui, lorsqu'il a jugé à propos de convertir les journées en tâches, fixe le tarif devant servir de base à cette conversion. Il s'aide, pour ce travail, d'un état spécial dressé par l'agent voyer. Cet état indique quelle est, pour la commune, la quantité de travail à effectuer pour l'acquit d'une journée d'homme, ou d'animaux ou de véhicules. Ainsi, une fourniture de tant de mètres cubes de pierres cassées ou brutes, correspond, par exemple, à une journée d'homme ; ou bien le transport à telle distance de telle quantité de pierres correspond à la valeur d'une journée de charrois ou d'attelage, etc... Puis, la valeur de ces travaux est évaluée en argent d'après les prix payés dans la commune (1).

Mais, la conversion en tâches ne change pas le caractère de la dette du prestataire, et, par suite, ne peut servir à imposer à ce dernier un travail non conforme à la nature des journées de prestations dont il est redevable. Ainsi, un contribuable qui doit trois journées d'homme ne peut être assujetti à un travail dont l'accomplissement exige la possession d'un cheval ou d'une voiture ; ainsi encore, un prestataire peut bien être tenu à ramasser un certain nombre de mètres cubes de pierres en acquit des journées d'homme auxquelles il est imposé, ou à transporter ces matériaux en représentation du nombre de journées d'homme, d'attelages et de voitures qu'il doit ; mais il ne peut être contraint *à fournir*, à livrer des matériaux (2) (3), surtout si, ne

(1) La délibération du conseil municipal fixant le tarif est exécutoire par elle-même, un mois après le dépôt qui en a été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture (loi du 5 avril 1884, art. 61 et 68, dern al.).

(2) C. E., 3 février 1888, Le Camus, *Lebon*. p 111.

(3) L'instruction générale (art. 145) et le règlement général de 1870 (art. 33) indiquent bien que le prestataire peut être requis de *fournir* des matériaux ; mais le texte autant que l'esprit de la loi de 1836 s'opposent à ce que le mot « fournir » puisse être traduit autrement que par « transporter ». Cette opinion est, d'ailleurs, à peu près unanimement admise aujourd'hui.

possédant pas de carrière, il doit débourser une somme d'argent pour l'acquisition de ces matériaux (1). Car alors, serait violée la pensée du législateur de 1836, selon laquelle le droit d'option est destiné à toujours permettre au contribuable de se libérer sans frais, sans débours.

Il ne peut être demandé non plus à un prestataire un travail dont l'exécution exigerait, d'après le tarif de la commune, un temps supérieur au nombre de journées auquel il est tenu (2) ; car, serait alors méconnu cet autre principe de la loi de 1836 en vertu duquel nul ne peut être assujetti à fournir sur les chemins vicinaux plus de trois journées de prestations par année.

Dans la pratique, cependant, les multiples difficultés que rencontre l'observation de ces règles ont parfois placé les agents de l'administration dans la nécessité de les éluder et d'enfreindre le principe d'équité qui leur sert d'assise.

Lorsque, dans une commune, le conseil municipal a adopté un tarif pour la conversion en tâches des journées de prestations, le maire et le préfet décident, le premier à l'égard des chemins vicinaux ordinaires, le second à l'égard des chemins de grande communication et d'intérêt commun, si ce tarif est applicable à l'ensemble des prestations ou seulement aux journées d'homme, ou d'attelages ou de véhicules, ou seulement encore à une portion de ces journées.

Puis, le maire se concerte avec l'agent voyer cantonal pour fixer leurs tâches respectives, ainsi que les délais dans lesquels elles devront être terminées ; l'agent voyer cantonal dresse alors l'état indicatif qui incombe à chacun des travailleurs.

Ceux-ci sont convoqués, comme pour les travaux à la journée, par des bulletins individuels de réquisition, qui contiennent, outre les indications portées sur les bulletins remis aux prestataires à la journée, la mention de la nature des travaux exigés, du lieu et du délai de leur exécution. Puis, ces travaux sont déterminés sur place par les soins de l'agent voyer cantonal. La distinction faite entre les personnes chargées de recevoir les prestations à la journée n'existe pas à l'égard des prestations à la tâche ; la réception de ces dernières est faite, en effet, par le maire aussi bien pour les chemins de grande communication ou d'intérêt commun que pour les chemins vicinaux ordinaires ; l'agent voyer cantonal l'assiste dans cette opération à laquelle le prestataire intéressé doit avoir été convoqué.

(1) 28 mars 1884, Haillard, *Lebon*, p. 265. — 3 février 1888, Le Camus, p. 111.
(2) C. E., 20 mars 1875, Guillaume, p. 276. — 3 fév. 1888, Le Camus, précité, p. 111.

La réception peut avoir lieu, soit en plusieurs fois, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, soit en une seule fois, à l'expiration du délai fixé pour leur exécution intégrale.

Le prestataire n'est complètement libéré de sa dette que si les travaux par lui effectués satisfont, au point de vue quantité et qualité, aux conditions du tarif de conversion. Si, au contraire, le prestataire n'a exécuté qu'une partie de la tâche qui lui a été assignée ou si une fraction lui en est refusée, il n'est libéré que pour la partie effectuée ou reçue. Dans ce cas, la retenue à faire pour parachever sa tâche est déterminée conjointement par le maire et l'agent voyer, et les difficultés que peut soulever cette détermination sont réglées, après avis de l'agent voyer en chef, par le préfet, dont la décision est susceptible de recours devant le conseil de préfecture, avec appel au conseil d'Etat.

III. — Règles communes aux prestations à la journée et aux prestations à la tâche.

Dès après la réception des prestations en nature, l'agent voyer cantonal dresse un état divisé en deux parties : la première comprend les prestataires qui se sont acquittés intégralement de leurs obligations ; la seconde indique ceux qui, ayant opté pour l'exécution en nature, n'ont pas effectué les travaux qui leur incombaient ou n'en ont accompli qu'une partie. Cet état est renvoyé à l'agent voyer d'arrondissement, puis, par l'intermédiaire du receveur des finances, au receveur municipal qui émarge les cotes portées dans la première partie, et poursuit le recouvrement en argent de celles consignées dans la seconde.

TITRE II

CRITIQUE

De même que sa devancière la corvée, la prestation a eu, dès sa naissance, et a encore, de nos jours, ses apologistes et ses détracteurs, également convaincus, également acharnés. C'est au sein des assemblées législatives qu'ils se sont livrés leurs plus brillants combats. Les uns et les autres ont soutenu des thèses, ont formulé des conclusions avec une ardeur qui décèle leur préoccupation de faire triompher leurs opinions politiques plutôt que de solutionner une question

économique et sociale. Aussi bien, ces thèses, ces conclusions pèchent-elles généralement par les excès dans lesquels sont tombés leurs auteurs, en des sens divergents.

CHAPITRE Ier

LES QUALITÉS ATTRIBUÉES A LA PRESTATION

Voyons d'abord les partisans de la prestation. Ils ne se contentent pas d'opposer aux arguments de leurs adversaires un système de défense parfois très habile ; ils vont jusqu'à présenter une justification de cet impôt.

I. — La prestation est proportionnelle à l'usage des chemins.

Sans que la prestation soit, disent-ils d'abord, d'une proportionnalité rigoureuse avec les facultés des contribuables sur lesquels elle porte, on ne saurait prétendre qu'elle viole les lois de la justice et de l'équité qui doivent servir de base à tout impôt. Ainsi, c'est par un abus de langage évident qu'on déclare impôt de capitation la prestation individuelle, sous prétexte qu'elle frappe chaque tête d'habitant. On sait, en effet, que sont exempts de la prestation tous les individus non inscrits à l'un des rôles des contributions directes. A cette première source de nombreuses exemptions, vient s'ajouter celle résultant de la volonté des répartiteurs et des conseils municipaux. En sorte que sont dégrevés de la prestation, en fait, les indigents et les malheureux qui n'ont pour assurer leur subsistance que le travail de leurs bras et que seuls, restent assujettis, ceux ayant les moyens de s'en acquitter.

Il n'y a pas lieu de se préoccuper des imposés à la prestation réelle ; ceux-là ont des ressources suffisantes pour se libérer ; les éléments mêmes de leur imposition (domestiques, chevaux, voitures) témoignent de la possession de ces ressources. Et d'ailleurs, les conseils généraux usent habituellement de la latitude que leur a accordée le législateur de 1836 en matière d'évaluation du tarif de rachat de la prestation, pour établir, à l'égard des voitures et attelages de luxe, des taxes supérieures à celles applicables aux attelages et aux voitures destinés à l'agriculture, au commerce et à l'industrie. On n'est donc pas fondé à parler ici d'absence de proportionnalité de la prestation.

On l'est moins encore lorsqu'on examine la proportion du produit de cet impôt relativement à l'ensemble des ressources affectées à la vicinalité (1). On sait, en effet, qu'outre la prestation, ces ressources sont multiples. Elles comprennent :

des ressources communales (tant ordinaires qu'extraordinaires, donnant pour tout le pays, un produit d'environ 43 millions 1/2) ;

des centimes départementaux, que les conseils généraux peuvent voter jusqu'à concurrence de 10 et répartir en subventions entre les communes, pour les aider à construire et à entretenir leurs chemins vicinaux (environ 91 millions) ;

enfin des subventions de l'Etat (environ 8 millions 1/2).

Si, à ces 143 millions, on ajoute les 59 millions que donne la prestation, on obtient un total de plus de 200 millions de francs de ressources vicinales, dans lesquelles la prestation intervient seulement pour un plus du quart, les trois autres quarts étant fournis par des contributions directes (2). Or, ces contributions directes frappent surtout le riche, le propriétaire, et ne portent que peu ou pas sur la partie pauvre de la population. Et alors même que les pauvres supporteraient, dans la prestation, une part légèrement supérieure à celle qu'exigerait une stricte proportionnalité avec leurs facultés imposables, ils ne feraient que récupérer, en tant que prestataires, l'infériorité de leur part contributive aux impôts directs, en tant que contribuables. Et la justice ne serait pas encore violée.

Mais, il y a plus. Si on se rappelle que le législateur de 1836 a entendu donner aux dépenses des chemins le caractère d'une charge proportionnelle à l'usage qui est fait de ces chemins ; si on reconnaît que tous les habitants ont ainsi à ce titre, et abstraction faite de leur condition sociale (riche ou pauvre, ouvrier ou industriel, propriétaire ou fermier) un égal intérêt à posséder un réseau vicinal en bon état de viabilité, on doit admettre, comme parfaitement conforme à la justice, l'uniformité du taux de la prestation à l'égard de tous les individus appelés à jouir des avantages de cette viabilité. Et si certains de ces individus retirent du réseau vicinal un profit plus grand que celui retiré par d'autres, n'est-il pas de toute justice qu'à cet excédent de profit corresponde une légère majoration de taxe ; si, par exemple, un propriétaire possède des attelages et des voitures, dont la circulation est la cause la plus ordinaire des grosses dégradations des chemins, n'est-il pas juste que ce propriétaire soit imposé,

(1) V. infra.
(2) V. *Journ. offic.*, Ch. des dép., rapport de M. Dupuy-Dutemps, du 27 juin 1891, n° du 15 août 1891, *Docum. parlem.*, annexe n° 1557.

en outre de sa personne, à raison de ces divers éléments ? N'est-il pas équitable, d'une façon générale, que les cotisations soient fixées pour chacun au prorata du chiffre des dégradations que ses moyens de locomotion sont présumés devoir occasionner aux voies publiques ? Une réponse affirmative s'impose. Or, cette solution est précisément celle donnée à la question par la loi de 1836. Il est donc vrai de dire que la prestation réalise la proportionnalité désirable avec les éléments qui forment son assiette (1).

II — La faculté d'acquittement en nature fait de la prestation une imposition populaire.

On n'est pas plus fondé, poursuivent les partisans de la prestation, à prétendre voir dans celle-ci une survivance de l'ancienne corvée. Ce n'est pas, d'abord, à la corvée féodale qu'il soit possible d'assimiler la prestation, car, tandis que celle-ci répond à un intérêt public, celle-là était imposée, à titre de service privé, au profit de certaines personnes. « Ce qui était blâmable... sous l'ancienne législation, c'était la « personnalité » de la corvée. Mais la corvée n'était personnelle que pour les serfs ; le reproche n'est pas qu'il y ait eu des corvées, mais qu'il y ait eu des serfs » (2). L'assimilation de la prestation à la corvée royale n'est pas plus fondée. Cette dernière, à l'encontre de la prestation, était d'utilité plutôt nationale que locale ; elle consistait en un impôt d'Etat, exigé au nom du roi, alors que la prestation est une taxe essentiellement communale.

D'autre part, la prestation ne comporte aucune des nombreuses exemptions auxquelles la corvée donnait lieu au profit de personnes se réclamant de leurs titres, de leur rang, de leur fonction, de leur fortune. « Ce qui pouvait être blâmable sous l'ancien régime, c'était l'inégalité de l'impôt, c'était ce fait qu'on imposait la corvée au vilain et qu'on en exemptait le noble ; mais cela n'était pas spécial à la corvée ; le reproche à faire ici n'est pas qu'il y ait eu des corvées, mais qu'il y ait eu des privilégiés » (2). Aujourd'hui, sauf les exceptions tirées de l'âge, du sexe, de la validité, de l'indigence, tout le monde est imposable à la prestation. Or, on ne saurait blâmer le législateur de 1836 d'avoir, sous l'empire de considérations humanitaires, exonéré de l'impôt vicinal le vieillard et l'enfant, la faible femme, le valétudinaire et le miséreux.

Il n'est pas jusqu'aux conditions d'exécution du travail en quoi a consisté de tout temps l'impôt vicinal, qui ne soient totalement diffé-

(1) V. de Parieu, *op. cit.*, p. 61.
(2) Berthélemy, *op. cit.*, p. 422.

rentes, selon qu'on envisage l'ancienne corvée ou l'actuelle prestation. Le corvéable pouvait se voir réclamer jusqu'à quarante jours de travail par année et souvent était envoyé à une longue distance de son habitation, à quatre ou cinq lieues parfois, en sorte qu'il lui était impossible d'y rentrer après chaque journée accomplie. Aujourd'hui, il n'est exigé du prestataire que trois journées, au maximum, de travail par an, et ce travail est rarement exécuté en-dehors du territoire de la commune qui est le siège de l'imposition. Plus d'abus, plus de vexations, plus de mauvais traitements des agents de l'administration chargés de la surveillance des travaux.

Enfin, est-ce la faculté d'acquittement en nature qui donne à la prestation l'air de famille qu'on lui reproche d'avoir avec la corvée (1). Mais, cette faculté est précisément la mesure la plus appréciée dans les campagnes. Nul n'ignore, en effet, la situation économique du paysan : réservant pour sa consommation personnelle et celle de sa famille la majeure partie des produits que son labeur a tirés de la terre, il ne perçoit, de la vente du reste, qu'une somme d'argent souvent bien faible. Aussi, est-il fort ménager de ces deniers et ne les tire-t-il du bas de laine où son esprit de prévoyance les a plongés, qu'avec parcimonie et pour la satisfaction des besoins les plus pressants. Cela étant, ne semble-t-il pas tout naturel que, mis en présence d'une dette comportant un double mode de libération, il choisisse celui de ces deux modes qui est le plus conforme à ses tendances économiques, à son genre de vie, qui ne l'obligera pas à débourser d'argent ? Il optera donc pour l'acquittement en travail. Au surplus, il est, à la campagne, une époque de l'année où, les travaux des champs étant terminés, le paysan dispose de longs loisirs, où le chômage de la nature entraîne celui de son manouvrier. Et quel emploi plus utile le paysan pourra-t-il faire de cette période de chômage qu'en en consacrant une partie au travail vicinal ? Sa dignité ne lui paraîtra pas atteinte parce qu'il aura fourni sur les chemins, pendant trois jours, un travail de nature analogue, en somme, à celui qu'il fournit, durant les deux tiers de l'année, à ses prés, à ses champs (2).

---

(1) La prestation n'est rien de plus qu'un impôt en travail, rachetable par une taxe en argent « pour quiconque n'est pas apte à exécuter le travail ou ne veut pas l'exécuter... On trouve correct que l'État exige de moi le payement d'une capitation en argent ; pourquoi serait-il si incorrect qu'il exigeât de moi, à mon choix, un acte, ou son prix ? » (Berthélemy, *op. cit.*, p. 423). — M. Batbie dit, de son côté : « .. la prestation en nature n'est qu'une facilité donnée au contribuable pour se libérer ; ce qu'il doit principalement, c'est la valeur en argent des 3 journées. En d'autres termes, le payement en argent est *in obligatione* et la prestation est seulement *in facultate solutionis*. (*Traité de droit public et admin* », Paris, 1862, t. I, p 423, note 1)

(2) « Les journées de travail qu'il (le paysan) donne sur la route ne lui coûtent rien : elles ne sont pas plus humiliantes que le versement de leur équiva-

Son robuste bon sens ne s'embarrasse pas des grands mots qu'invoquent en sa faveur des politiciens plus soucieux de se tailler à ses dépens une popularité par des propositions de réforme injustifiables que de soutenir ses véritables intérêts. Au surplus, est-il un autre impôt possédant ce rare mérite de rapporter à la communauté, qui en est la bénéficiaire, plus qu'il n'impose de sacrifice à celui qui le paye ? Si l'on ne peut vraiment parler de la popularité de la prestation, la raison en est que cet impôt est, comme tous les autres, une douloureuse nécessité, à laquelle chacun serait heureux de pouvoir se soustraire, et aussi que, « dans l'esprit de la plupart des gens, les impôts iniques sont ceux que l'on paye..., les impôts équitables » étant « ceux que payent les autres » (1).

Aussi bien, la quasi-unanimité des conseils généraux à s'opposer à toutes les modifications jusqu'alors proposées au régime de 1836 doit-elle au moins être interprétée comme un indice de la faveur dont l'impôt en nature jouit dans les campagnes. Et quel avis doit prévaloir sur celui des assemblées départementales, composées en grande partie d'hommes vivant de la vie de la campagne, initiés, par suite, aux besoins, aux aspirations, aux intérêts des habitants de celle-ci ? Sous ce rapport encore, on ne saurait dire que la loi de 1836 est mauvaise.

III. Quant à sa productivité, la prestation est un impôt « relativement idéal ».

On parle trop souvent aussi, continuent les apologistes de l'impôt en question, de l'improductivité de la prestation. C'est là émettre une opinion inconsidérée ; c'est là se montrer oublieux et ingrat envers une ressource grâce à laquelle il a pû être porté remède à l'état lamentable dans lequel se trouvait la vicinalité en 1836, qui a été le facteur essentiel de cet incomparable réseau de voies de communications qui est aujourd'hui, pour notre pays, un objet de légitime orgueil. C'est grâce à elle que ce réseau a passé, de 26,000 kilomètres qu'il avait en 1836, à 440,000 kilomètres, en 1892 (2).

Le rendement de la prestation a pu être faible au début de l'application du régime de 1836 ; mais, depuis cette époque, les conditions économiques du travail vicinal ont heureusement changé. Le paysan

---

lent en argent ; s'il les trouvait plus humiliantes, d'ailleurs, il n'aurait qu'à choisir l'autre manière de payer, c'est-à-dire le rachat de la prestation ». Berthélemy, *op. cit.*, p. 423, note 1.

(1) Discours de M. Buffet au Sénat, *Journ. offic.*, *doc. parl.*, séance du 28 fév. 1895, n° du 1er mars, p. 91.

(2) Chiffres donnés par M. Viger à la séance de la Chambre des députés du 16 janv. 1892. V. *Journ. offic.* du 17, *déb. parl.*

est aujourd'hui plus instruit qu'alors ; il se rend mieux compte de l'intérêt qu'il a à posséder de nombreux et bons chemins ; il travaille donc avec plus de goût ; la productivité de son travail en est accrue.

D'un autre côté, la création du corps des agents voyers, dont l'activité, le zèle, l'expérience et le dévouement à la chose publique sont connus de tous, n'a pas peu contribué à faire sortir rapidement de la période des tâtonnements, à faire disparaître les négligences et à éviter les gaspillages qui étaient à déplorer avant cette création.

Enfin, partout où il a été usé de la faculté, accordée par la loi, de convertir en tâches les journées de prestations, il a été obtenu de bons résultats, au point que, dans certains départements, ces résultats dépassent ceux généralement obtenus au moyen du travail d'ouvriers salariés (1). Si donc, dans certains autres, il a été constaté une insuffisance du rendement de la prestation, c'est qu'il existe, dans ceux-là, des vices d'organisation qui empêchent l'impôt vicinal de produire tout son effet utile. Heureusement, le remède est à côté du mal : il suffit de savoir l'employer, et, tout d'abord, de vouloir l'employer. Il consistera dans un contrôle plus sévère de la mise en œuvre de la prestation et dans toutes les mesures susceptibles de faire produire à cet impôt son maximum d'efficacité.

Mais, que l'on ne parle pas de l'infériorité du rendement de la prestation ; que l'on invoque pas son impuissance ; loin d'être impuissante, elle constitue, au contraire, par le moyen qu'elle donne « de pourvoir... à l'entretien des chemins vicinaux... de la manière la moins onéreuse pour les contribuables », un impôt « relativement idéal » (2).

CHAPITRE II

LES VICES DE LA PRESTATION

Ainsi, à en croire les partisans de la prestation, celle-ci serait l'un des impôts les moins imparfaits de notre législation fiscale. Mais cette conclusion est loin d'être unanimement admise ; et, en face des plaidoyers dont il vient d'être fait une brève analyse se sont dressés de violents réquisitoires qui, presque tous, tendent à l'assimilation de la prestation à la corvée détestée. Cette assimilation rend tout indiquée l'adaptation à la première, du plan adopté dans le signalement des vices de la seconde.

(1) V. dans la *Revue générale d'administration*, Paris, n° d'avril 1882 (pp. 394 et 395), un article intitulé « L'impôt des prestations par un ancien agent voyer ».
(2) V. discours précité de M. Buffet, ibid., p. 91.

I. — Vices fiscaux. — Inégalités et improportionnalité.

Tout d'abord, la prestation, pas plus que la corvée d'autrefois, ne satisfait à ce principe de justice élémentaire selon lequel tout impôt doit frapper chaque contribuable en proportion de ses facultés imposables. De là résulte une double source d'inégalités :

— inégalités collectives ;

— inégalités individuelles.

A. *Inégalités collectives.* — Ces inégalités se manifestent à l'égard de deux collectivités :

Entre départements ;

Entre communes.

a) *Entre départements.* — Par sa répartition entre les collectivités appelées à la payer, la prestation semble être un défi lancé au bon sens et à l'équité. L'esprit le plus subtil est dérouté à la recherche de la raison pour laquelle deux départements de même situation économique ont des charges de prestation extrêmement différentes ou, en sens inverse, pour laquelle deux départements de conditions économiques très différentes ont des charges de prestations sensiblement égales. La loi vient heureusement ici au secours de la raison, pour expliquer — sans parvenir à justifier — ces bizarreries, par le pouvoir confié aux conseils généraux de fixer le tarif de rachat de la prestation, servant de base à cette imposition. Si, en effet, l'*habitant* du département de la Seine et celui du département des Alpes-Maritimes ne supportent l'impôt vicinal que jusqu'à concurrence, le premier de 0 fr. 10, et le second de 0 fr. 43, alors que les habitants des Ardennes et du Gers sont imposés par tête, respectivement à 3 fr. 18 et à 3 fr. ; si, d'autre part, chaque *prestataire* imposable personnellement à trois journées ne paye, dans le département des Bouches-du-Rhône, que 3 fr., tandis que celui des Ardennes paye 9 fr., ces différences extrêmes sont le résultat de la large latitude accordée par le législateur de 1836 aux conseils généraux dans l'appréciation de la valeur des éléments imposables à la prestation (1). Vainement allèguerait-on, pour tenter de justifier ce résultat, que les tarifs de conversion en argent des journées applicables à chacun des divers éléments d'imposition doivent être établis, autant que possible, en représentation de la valeur réelle de ces éléments ; car, on ne saurait sérieusement prétendre que la main-d'œuvre ouvrière, par exemple, coûte trois fois plus cher dans les Ardennes que dans les Bouches-du-Rhône ! Et cependant telle est l'iniquité à laquelle conduit l'appli-

(1) Calculs faits d'après le produit de la prestation de l'année 1900.

cation de la disposition envisagée de la loi de 1836, qu'il est permis de poser ce principe : les départements riches sont généralement ceux dont le contingent de la prestation est le plus faible, alors que les départements pauvres sont précisément ceux dont le contingent est communément le plus élevé. Triste vérité, trop bien confirmée par les calculs auxquels peuvent se livrer à cet égard les esprits chercheurs ou curieux. C'est ainsi que M. Lucien Hubert, député des Ardennes, basant ses calculs sur les chiffres de l'année 1900, est arrivé à cette conclusion : tandis que, dans les départements de la Seine et du Rhône, la prestation ne représente respectivement que 0,548 0/0 et 3,91 0/0 du principal des quatre contributions directes, elle en représente 43,3 0/0 dans la Haute-Savoie et 44,4 dans les Landes (1).

b) *Entre communes.* — Une improportionnalité analogue existe entre les impositions des communes. Ainsi, pour ne citer que des communes du département des Vosges, tandis que la charge, par tête *d'habitant* est de 0 fr. 76 et de 1 fr. 12 dans les communes respectives de C. et de Ch., elle est de 3 fr. 76 dans la commune d'E. et de 4 fr. 09 dans celle de F., ce qui revient à dire que chaque habitant de cette dernière commune est 5 1/2 fois plus imposé que l'habitant de celle de C.

Si, on envisage la charge incombant à chaque *prestataire*, on constate qu'elle s'élève, dans la commune d'E. à 21 fr. 46 alors qu'elle n'est de 8 fr. 38 dans la commune de C.

Comment expliquer ces divergences excessives ? On en peut donner les raisons suivantes :

1° Tout d'abord, le principe posé à l'occasion des différences existant, entre les départements, dans la charge de la prestation, est ici encore applicable, c'est-à-dire que le montant communal de la prestation semble être établi en raison inverse du degré de richesse des communes. De même qu'à l'égard des charges départementales, ce principe est confirmé par les calculs. Ainsi, pour continuer de faire porter la comparaison sur les communes déjà envisagées et donner une preuve plus éclatante de l'exactitude du principe posé, la prestation représente, dans la commune de C., 11 0/0 seulement du principal des quatre contributions directes, tandis qu'elle représente, dans celle d'E., 48 0/0 de ces mêmes contributions ; en d'autres termes, le contribuable voit sa cote de contributions directes augmentée de 48 0/0 dans la commune d'E., alors que l'augmentation est seulement de 11 0/0 pour le contribuable de la commune de C.

2° La raison explicative de ce fait semble elle-même résider dans

(1) V. Exposé des motifs d'une proposition de loi du 19 octobre 1903 de M. Lucien Hubert, *Journ. off., doc. parl* ; session extraord., annexe n° 1305, p. 161.

cette constatation que les communes industrielles sont généralement plus riches, plus prospères que les communes rurales, agricoles ; que, d'autre part, celles-ci ont d'ordinaire besoin d'un réseau vicinal plus étendu que les premières ; et que, dès lors, il est conforme à l'ordre naturel des choses qu'à un réseau étendu correspondent de grosses charges, et qu'à un faible réseau corresponde une faible imposition. D'ailleurs, les ressources dont disposent les communes riches leur permettent communément de se rédimer en argent des dépenses vicinales, et de se soustraire ainsi à la prestation.

3° Il se peut aussi qu'une commune n'ait voté qu'un nombre de journées inférieur au maximum légal, qu'elle ait voté, par exemple, une journée seulement, ou deux journées, ou, en sens inverse, qu'elle ait voté la quatrième journée que la loi du 20 août 1881 permet d'affecter aux chemins ruraux. Il est évident que, dans ces divers cas, le chiffre de la taxe totale de la commune dépendra du vote du conseil municipal. Ainsi, dans le département des Vosges, 6 communes ne se sont imposé, pour l'année 1909, qu'une seule journée de prestations ; 6 autres en ont voté 2 ; 32 ont voté une journée spécialement applicable à leurs chemins ruraux. D'un autre côté, M. Labiche, sénateur, déclare, dans un rapport sur une proposition de loi tendant à la réforme de l'impôt des prestations, qu'en 1892, 627 communes n'ont pas eu à recourir à la prestation, soit que leurs revenus ordinaires ou les 5 centimes spéciaux eussent été suffisants pour faire face aux dépenses de leur vicinalité, soit qu'elle se fussent rédimées en argent de ces dépenses (1). Cette diversité de situation entre les communes se traduit nécessairement par une diversité correspondante de leurs charges de prestations.

4° Il se peut encore que le conseil général, usant de la latitude qui lui est laissée par la loi de 1836, ait établi pour plusieurs communes, ou pour un canton, ou pour un arrondissement, ou pour une certaine région du département, un tarif de conversion en espèces variable suivant la situation économique de chacune de ces régions ou circonscriptions administratives. Rien de plus logique qu'à ces variations de tarif correspondent des variations, des inégalités de charge entre communes.

5° Aux raisons qui viennent d'être données pour expliquer ces inégalités, il en est à ajouter une dernière, imputable, celle-là, aux répartiteurs et aux magistrats municipaux des communes intéressées : nous voulons dire la négligence apportée au recensement des élé-

(1) V. *Journ. off.* du 29 avril 1895, Sénat, *doc. parl.*, annexe n° 27, p. 21.

ments imposables. Il arrive, en effet, parfois, que ces personnes ne s'acquittent pas, avec tout le soin désirable, de cette partie de leurs attributions. Il est bien prescrit au contrôleur des contributions directes de feuilleter, lors de sa tournée des mutations, les registres de l'état-civil pour relever, sur celui des naissances, le nom des hommes ayant atteint, au 1er janvier de l'année courante, l'âge de 18 ans à partir duquel ils deviennent imposables à la prestation, ou de 60 ans qui les en libère, et, sur celui des décès, le nom des prestataires qu'il devra rayer du rôle de la commune ; le percepteur est bien tenu, lui aussi, de noter les fluctuations dans l'assiette de la prestation, qui parviennent à sa connaissance. Mais ces modes d'investigation sont souvent impuissants ou insuffisants à révéler la nouvelle matière imposable. Ce sont, en réalité, les répartiteurs et les maires qui constituent les meilleurs agents de cette révélation. Si donc, ces derniers, soit par incurie, soit par impéritie, soit même par complicité avec les bénéficiaires, laissent échapper ces nouveaux éléments passibles de la taxe, on conçoit aisément que là se trouve une fissure par où s'échappe l'énergie, l'effet utile, si faibles déjà, de la loi de 1836. Ainsi, M. Dupuy-Dutemps cite, en 1892, une commune dans laquelle, sur les 112 inscrits au rôle général des quatre contributions directes, 36 seulement figuraient au rôle de la prestation, en sorte que 76 échappaient à ce dernier impôt (1).

Dans ces conditions, il ne saurait être trop recommandé aux magistrats municipaux d'apporter, à leur collaboration au travail des mutations, tout le zèle et toute la vigilance dont ils sont capables.

Dans les communes dont les administrateurs ont eu la sagesse d'observer cette recommandation, il a été obtenu des résultats qui ont dépassé l'attente de leurs auteurs mêmes.

B. *Inégalités individuelles.*

a) *Inégalités entre personnes.* — Ces inégalités ne reposent pas, comme les inégalités parallèles de la corvée, sur une distinction faite entre les sujets ou les citoyens de l'Etat, d'après leur naissance ou leur rang. L'ancien régime ayant été renversé, il n'eût pas été séant au législateur de 1836 d'inscrire dans la loi aucune disposition qui eût pu rappeler le cortège d'iniquités et de misère qui accompagnait l'impôt corporel aboli. Mais, sous l'empire de considérations humanitaires et de principe, au moins discutables, il a été établi une série d'exemptions qui comprend : les femmes, les invalides, les garçons mineurs de 18 ans, les vieillards âgés de plus de 60 ans, enfin, les non-

(1) *Journ. off., doc. parl.*, Ch. des dép , séance du 16 janv. 1892, n° du 17, p. 14.

imposés à l'une quelconque des quatre contributions directes. Si l'on excepte cette dernière catégorie d'exemptés, on peut se demander sur quels fondements reposent les autres exemptions. Ainsi voilà une femme, une enfant, un vieillard, un débile, tous riches, peut-être, qui jouissent dans une paix sereine des douceurs de la vie et de la puissance de la fortune ! Ceux-là ne sont pas imposables à la prestation, cependant que le pauvre ouvrier, qui n'a que ses bras pour subvenir à ses besoins, et le petit agriculteur, dont l'unique resssource consiste en la culture de son petit lopin de terre, tous deux chargés déjà peut-être de lourds impôts, sont tenus, en outre, de consacrer gratuitement une portion de leur temps à l'entretien des chemins de leur commune ! N'y a-t-il pas là un abus flagrant, une iniquité évidente ? Pourquoi cette disposition disparate au milieu de notre législation fiscale ? Existe-t-il dans celle-ci un texte dispensant la femme, l'enfant... des autres impôts publics ? Assurément non ! Eh bien ! pourquoi les exonérer de la prestation ?

Les apologistes de cette taxe invoquent bien, à l'appui de la disposition exemptive dont il s'agit, une raison de principe ; vainement, déclarent-ils : le législateur de 1836 était placé dans l'alternative ou d'exonérer les femmes, les valétudinaires... ou d'annihiler le droit d'option qui eût été rendu illusoire à leur égard par la quasi-impossibilité pour eux de se libérer en nature, à raison de la faiblesse inhérente à leur sexe, à leur âge, à leur état de santé : choisissant entre deux maux le moindre, il a sacrifié l'imposition de ces personnes à la conservation du droit d'option.

Mais, doit-on répondre, le principe sur lequel repose le droit d'option n'est pas un dogme intangible, et lorsque des principes amènent des conséquences telles que celles résultant du principe invoqué, on ne doit pas hésiter à en faire abstraction.

D'ailleurs, le souci de conserver le principe du droit d'option a conduit le législateur de 1836 à violer un autre principe, qui ne lui tenait pas moins au cœur que celui-là : le principe de l'imposition fondée sur l'usage des chemins. En effet, les femmes, les vieillards, les mineurs de 18 ans... usent, tout comme les autres habitants, des voies de communication ; ils leur causent des dégradations ; pourquoi, dès lors, ne pas les faire participer, comme les autres habitants, à la réparation de ces dégradations ?

Au surplus, la loi n'impose pas l'exécution personnelle du travail en nature ; elle permet au prestataire de se choisir un remplaçant. Les femmes, les vieillards... eussent donc pu, s'ils avaient été déclarés im-

posables, user de cette faculté. Dans ces conditions, l'exemption dont ils sont l'objet se comprend moins que jamais.

Il est enfin une catégorie de personnes dont l'exemption constitue un privilège immérité, une inégalité nouvelle entre les assujettissables à la prestation : nous voulons dire les *forains*, c'est-à-dire ceux qui possèdent des propriétés dans les localités autres que celle de leur habitation. De l'article 2 de la loi de 1836, qui fait de la prestation une charge afférente à l'habitation, à la résidence, il est en effet aisé de conclure, par argument *a contrario* que le non-habitant, l'étranger à la commune est affranchi de cet impôt.

Les partisans de la prestation essayent de justifier cette exemption. Le fait, disent-ils, que ceux-ci n'habitent pas la commune, montre assez qu'ils ne sauraient, sans injustice, être appelés à contribuer à l'entretien de chemins dont ils n'usent pas et dont, par suite, le plus ou moins bon état de viabilité leur est indifférent. L'exemption dont il s'agit n'est ainsi qu'une application logique du principe primordial en vertu duquel la prestation repose sur l'usage qui est fait des voies de communication.

D'ailleurs, ajoutent-ils, il n'est pas vrai de dire que le forain est toujours et complètement exonéré de l'impôt en question ; il n'en est pas ainsi, d'abord, au cas où un propriétaire forain possède, dans des communes autres que celle de sa résidence, des éléments passibles de la prestation (chevaux, voitures...) ; il subit alors celle-ci à raison de ces éléments.

Puis, les établissements situés dans ces dernières communes sont peut-être affermés ; et alors, des deux choses l'une : ou bien c'est le propriétaire qui paye la prestation ou bien c'est le fermier qui, en vertu d'une clause de son contrat d'affermage, la prend à sa charge ; dans les deux cas, la dette vicinale est acquittée ; il n'y a donc lieu à aucune critique.

La justesse de ce raisonnement n'est cependant qu'apparente. Il est inexact, tout d'abord, de prétendre que l'état de viabilité des voies de communication des communes étrangères à sa résidence est indifférent au propriétaire forain. Par les facilités qu'elles apportent à l'échange des produits, à l'accès, à la culture et au défruitement des propriétés, ces voies sont, au contraire, un élément capital de prospérité, de richesse pour les régions qu'elles desservent. Tous, et en particulier les propriétaires, aussi bien forains qu'indigènes, sont donc appelés à bénéficier du bon état des chemins, soit par la plus-value qui en résulte pour leurs propriétés, soit par l'accroissement des fer-

mages qu'ils en tirent. Il existe donc dans le traitement fait aux uns et aux autres une inégalité choquante.

Mais, il y a plus. C'est établir une confusion volontaire et vraiment puérile entre la prestation personnelle et la prestation réelle que de déclarer le forain libéré de toute obligation, sous le prétexte qu'il paye la prestation à raison des chevaux et des voitures qu'il possède dans les communes voisines de celle de sa résidence ; il ne s'agit ici, en effet, que de la prestation à laquelle il semblerait de toute équité de l'assujettir à raison de sa personne.

D'autre part, le fait que l'impôt vicinal est généralement acquitté par le fermier habitant la commune, n'est pas plus de nature à faire accorder nos sympathies à la thèse de l'exemption des forains ; car ce fait ne se produit que là où, à raison de la concurrence, le jeu de la loi de l'offre et de la demande permet au propriétaire d'imposer ses exigences au fermier ; le rejet de la prestation à la charge du fermier déjà surimposé n'est, dans ces conditions, que la consécration du droit du plus fort, la consécration d'une situation abusive ; et, aux inégalités produites par la loi vient ainsi s'ajouter une immoralité.

Enfin, il est un cas où l'exemption envisagée devient la source d'une monstrueuse iniquité. Supposons un propriétaire domicilé dans la commune A où se trouve son unique établissement et où il est, par suite, inscrit au rôle de la cote personnelle-mobilière. Il possède dans les communes B, C, D, très proches de A, des propriétés qu'il exploite lui-même ou fait exploiter en déplaçant, au fur et à mesure des besoins, ses moyens d'exploitation. Si la commune A s'est rédimée en argent de la prestation qui lui incombe, ce propriétaire sera totalement exonéré du chef de cet impôt, cependant que les propriétaires habitant les communes B, C, D, — où nous supposons la prestation non rachetée — paieront la taxe des chemins à raison tant de leur personne que des éléments imposables qu'ils y possèdent !

b) *Inégalités quant au taux.* — Ces inégalités portent à la fois sur la prestation réelle et sur la prestation personnelle.

1° *Prestation personnelle.* — La prestation est, on le sait, un impôt de capitation, frappant tous les individus qui remplissent les conditions requises par la loi. Or, en tant qu'elle s'applique aux personnes mêmes, son taux est uniforme à l'égard de tous les individus d'une commune qui en sont passibles, et nonobstant toute considération de richesse ou de pauvreté. Ainsi, le journalier et le millionnaire, celui qui paye une simple cote personnelle (s'élevant pour le département

des Vosges, par exemple, à 1 fr. 50) et celui qui paye 3,000 francs de contributions directes, sont tous deux redevables de la même taxe de prestations. Aucune proportion n'existe donc entre le chiffre de cette taxe et celui des ressources, des facultés respectives des assujettis ; c'est l'absence de toute justice fiscale (1).

Considérée par rapport à la nature de la ressource sur laquelle elle est prélevée, la prestation est la source d'une nouvelle iniquité : tandis, en effet, que le riche en acquitte le montant sur son revenu, et qu'il n'en résulte ainsi pour lui aucune privation, le pauvre, lui, se libère à l'aide de ses bras, son seul capital, par son travail, son seul revenu (2). En sorte que la prestation est un véritable impôt sur les bras, c'est-à-dire sur le « capital humain ». Et comme, d'une part, son taux est uniforme pour tous les imposés ; que, d'autre part, les familles pauvres sont généralement aussi les plus chargées d'enfants, il en résulte que ce sont les familles pauvres qui sont généralement les plus fortement grevées. Ainsi, le riche propriétaire jouissant de 20,000 francs de revenu, sera quitte (dans les Vosges et pour trois journées) moyennant le payement de 5 fr 25, tandis que le cultivateur ou l'ouvrier devra payer pour lui et ses trois fils majeurs de 18 ans, une somme de 21 fr. Il n'est donc que trop vrai de dire que la prestation est le type accompli de l'impôt à rebours, de « l'impôt progressif sur la misère », dès lors éminemment antidémocratique et éminemment contraire aux efforts faits pour essayer de porter remède à la désolante faiblesse de la natalité constatée dans notre pays depuis un certain nombre d'années.

2° *Prestation réelle.* — Mais, répliquent les défenseurs de la prestation, l'improportionnalité constatée à l'occasion de la prestation personnelle n'existe pas en ce qui concerne la prestation réelle ; le riche propriétaire qui, il est vrai, est imposé, à raison de sa personne, au même taux que le journalier, est en outre passible, à l'encontre de ce dernier, de la prestation pour ses domestiques, pour ses chevaux et pour ses voitures. Ainsi est établie en définitive par la prestation réelle, la proportionnalité absente de la prestation personnelle, et la justice est satisfaite.

---

(1) « L'impôt, qui est assis par tête, se trouve réparti souvent en raison inverse de la fortune du contribuable, toujours très inégalement ». Article « prestation » dans le *Dictionnaire d'Econ. politq.*, 1873, Guillaumin, pp. 428 et suiv. sous la signature de Courcelle-Seneuil, notamment p. 429, 2e col., 1er al.).

(2) V. discours de M. Hervé de Saisy, au Sénat, du 11 mars 1895, *Journ. off.*, du 12, *déb. parl.*, p. 172.

Mais cette opinion n'est pas plus soutenable que les précédentes produites en faveur de l'impôt vicinal en nature.

Tout d'abord, pas n'est besoin de revenir sur la démonstration, qui vient d'être faite, de l'iniquité résultant de ce que la prestation étant due par chaque membre de la famille, et la population pauvre comptant les familles les plus chargées d'enfants, l'impôt vicinal pèse généralement en raison inverse du degré d'aisance des assujettis. Cette démonstration s'applique aussi bien à la prestation réelle qu'à la prestation personnelle et conserve ici, par conséquent, toute sa valeur.

Puis, il est inexact de prétendre que les serviteurs et domestiques constituent toujours des indices de la richesse de ceux au service desquels ils sont placés : s'il en est bien ainsi des serviteurs dont la présence et le nombre constituent, dans les familles riches, une manifestation d'opulence, il en est autrement de ceux dont la présence est nécessitée par la marche d'une exploitation agricole : indice de luxe dans le premier cas, ils répondent à un besoin dans le second. Cependant, ces deux catégories sont, en dépit de toute équité, taxées au même taux.

Mais, il y a plus. Souvent, le particulier qui, soit par goût, soit par ostentation, soit par amour-propre ou désir de paraître, prend un ou plusieurs domestiques à son service, peut se contenter d'un personnel féminin ; outre que les services de ce personnel lui sont moins onéreux que ceux d'une domesticité masculine, il est exonéré, de ce chef, de toute prestation. Au contraire, les rudes travaux de l'exploitation agricole exigent l'emploi de serviteurs forts et vigoureux ; les hommes y sont donc habituellement plus aptes que les femmes. Or, les serviteurs masculins ont une rémunération généralement plus élevée que la domesticité féminine et donnent lieu, en outre, à l'imposition de leurs maîtres à la prestation. Il résulte de là, d'une part, un double dégrèvement pour le bourgeois, le riche ; d'autre part, une double charge pour l'agriculteur. On reconnaîtra aisément, en présence de telles conséquences, que la prestation n'est pas précisément le moyen convenable pour protéger les intérêts de l'agriculture et mettre un terme à l'inquiétante désertion de nos campagnes.

Ce n'est pas tout encore : supposons une vaste exploitation dont la nature de culture exige l'emploi de nombreux journaliers, à des époques intermittentes seulement ; à côté de celle-là, se trouve une autre exploitation qui, elle, réclame d'une façon à peu près perma-

nente, les services de domestiques en nombre plus réduit. Eh bien ! tandis que la plus faible exploitation, celle qui est présumée devoir tirer les moindres bénéfices, sera assujettie à la prestation à raison du personnel qu'elle occupe, la plus vaste et probablement aussi la plus lucrative en sera exonérée à raison de ses ouvriers temporaires (1). En sorte que la progressivité à rebours de la prestation apparaît sans cesse plus évidente.

Pas davantage et pour des raisons identiques, l'impôt vicinal n'échappe à ce grave reproche, en ce qui concerne l'élément des animaux et des voitures attelées. Ainsi, aucune distinction n'est faite entre le taux applicable aux voitures de luxe, qui ne servent qu'à promener leurs propriétaires, et celui afférent au cheval de trait et à la charrette que le cultivateur n'utilise que pour gagner son pain. Ainsi encore, un propriétaire exploite son domaine au moyen d'instruments aratoires mécaniques. Outre que ce mode d'exploitation lui procure l'économie de nombreux bras, de nombreux animaux et véhicules, il sera exonéré de toute prestation réelle à raison de ses instruments aratoires, cependant que le petit propriétaire voisin, dont les modestes ressources ne lui permettent pas l'achat d'instruments mécaniques, supportera l'imposition, pour ses animaux et pour ses voitures.

3° *Prestation considérée globalement.* — En résumé, aussi bien à l'égard de la prestation réelle qu'à l'égard de la prestation personnelle, on peut poser, en principe, que plus élevées sont les facultés du prestataire, moins relativement forte est sa cotisation, et inversement, que plus élevée est sa cotisation, relativement moins considérables sont ses ressources, ou, en d'autres termes, que le taux de la prestation est généralement en raison inverse des facultés des contribuables (2).

Il est facile d'étayer ces raisonnements par des exemples pris dans la réalité. L'examen des rôles de la commune de G., dans le département des Vosges, révèle les intéressantes situations suivantes :

1° CLASSE PAUVRE (ouvriers ou petits cultivateurs)

1er exemple (un tileur)

contributions directes (taxe personnelle)	1 50
prestation (3) (1 homme).	5 25

(1) Elle sera imposée sur le nombre d'éléments passibles de la taxe qu'elle possèdera au 1er janvier (7 juillet 1900, commune de Tart-le-Bas, *Lebon*, p. 474).

(2) Cfr. en ce sens, notamment : Jules Simon, *Moniteur* du 14 juin 1868, p. 833. — Dupuy-Dutemps, *Journ. off., doc. parl.*, Ch. des dép., n° du 28 avril 1893, p. 1240.

(3) La prestation, dans les espèces ici considérées, porte sur 3 journées de travail.

Le taux de la prestation est ici *3 fois 1/2* plus élevé que celui de la contribution directe (*350* °/₀ environ).

2e exemple (un fileur encore)

contributions directes (personnelle-mobilière) . . .	10 28
prestation (2 hommes, le père et le fils)	10 50

soit un taux de prestation *à peu près égal* au montant des contributions (*100* °/₀ environ).

3e exemple (un tailleur d'habits)

contributions directes (personnelle-mobilière) . . .	7 37
prestations (3 journées d'homme)	5 25

soit une cote de prestation des *trois quarts* environ du chiffre des contributions (*75* °/₀).

2e CLASSE AISÉE (commerçants ou propriétaires fonciers)

4e exemple (un propriétaire cultivateur)

contributions directes			96 76
prestation	1 homme	5 25	19 50
	1 cheval.	8 25	
	1 voit. à 4 roues	6 »»	

soit une cotisation en prestation d'*un cinquième* de celle des contributions directes *20* °/₀ environ).

5e exemple (un marchand de vins)

contributions directes			402 22
prestation	1 homme	5 25	27 75
	2 chevaux	16 50	
	1 voit. à 4 roues	6 »»	

La prestation ne représente, ici, que le *quatorzième* environ de la totalité des contributions (*7* °/₀ environ).

3e CLASSE RICHE (particuliers ou sociétés)

6e exemple (une fabrique de tissus)

contributions directes			2,565 06
prestation	7 chevaux	57 75	81 75
	4 voit. à 4 roues	24 »»	

La prestation s'élève à près d'*un trente-deuxième* des contributions (un peu plus de 3 °/₀).

7e exemple (un établissement métallurgique)

contributions directes	3,588 02
prestation (la société ayant son siège dans la ville voisine, n'y est pas assujettie dans la commune de G.)	»

8e exemple (une filature)

contributions directes . . . . . 11,902 »»

prestation (exonérée pour la même cause que dans l'exemple précédent) . . . . . »

Ces exemples, pris sur le vif, et qu'il serait aisé de multiplier, sont suggestifs. Ainsi, sans prétendre établir un principe d'une rigueur mathématique, on peut dire que, tandis que dans la classe pauvre, c'est-à-dire dans celle qui comprend l'immense majorité des prestataires, la prestation varie dans la proportion des trois quarts du montant des contributions directes à trois fois et demie ce montant, elle n'oscille plus, à l'égard de la classe aisée, que du tiers au cinquième, pour s'abaisser, dans la classe riche, à un septième et même tomber à zéro. Ainsi, voilà deux sociétés qui payent respectivement 3,580 francs et 11,900 francs de contributions ; elles sont exemptes de toute prestation parce que leur siège social est situé dans la ville voisine de la commune où se trouvent leurs établissements industriels et que cette ville se rédime en argent, tandis que leurs ouvriers, dont le faible chiffre d'impôts directs témoigne de l'exiguïté des ressources, doivent, eux, payer un taux de prestations supérieur à celui de ces impôts directs !

Et l'on ne croie pas ces exemples choisis dans un but de dénigrement systématique, ou particuliers à une seule commune d'un seul département ; ils ne sont que la traduction, adaptée à notre discussion, d'une situation générale. Ainsi, M. Aujame, député, établit, en 1892, qu'un contribuable payant 2 francs de contributions est imposé à 2 fr. 25 de prestations, soit une proportion de 112 0/0, alors que, pour 1,000 francs d'impôts directs, un autre contribuable n'est taxé qu'à 8/10 de centime (1). De son côté, M. Dupuy-Dutemps déclare avoir trouvé, dans une commune, un individu payant 29 fr. 88 de contributions et exonéré de la prestation, tandis que d'autres, qui ne payaient que 3 francs d'impositions directes, étaient inscrits au rôle de la prestation pour une somme de 12 fr. (2). M. Viger lui-même, pourtant un des plus fermes partisans de la prestation, mais de la prestation transformée, aboutit à des conclusions identiques (3). Enfin, les exemples, devenus pour ainsi dire classiques, qui émaillent l'exposé des motifs de la proposition de loi déposée, en 1882, par M. Jean Ca-

(1) Cité par M. Viger à la Ch. des dép., séance du 16 janv. 1892, *Journ. off., doc. parl.*, p. 12.

(2) *Journ. off., doc. parl.*, Ch. des dép., séance du 16 janv. 1892, n° du 17, p. 14.

(3) *Journ. off., doc. parl.*, Ch. des dép., même séance que la précédente, p. 12.

simir-Périer, démontrent que si la prestation exigée de celui qui paye 10 fr. de contributions s'élève à la *moitié* de ce chiffre, elle ne représente plus que le *quart* pour celui qui paye 200 francs de contributions, et s'abaisse même à moins du *dixième*, pour celui dont la cotisation est de 2,000 francs (1).

N'est-ce pas la pleine justification du principe plus haut posé, la démonstration péremptoire des iniquités criantes signalées ? N'a-t-on pas le droit de dire que la prestation est une institution d'un autre âge, et n'est-on pas, dès lors, fondé à demander ou sa disparition ou la modification de son régime ?

Les partisans de la prestation ne se rendent cependant pas sans réplique à la puissance de cette démonstration. Il n'y a pas, déclarent-ils, à se préoccuper de la proportionnalité ou de l'improportionnalité de l'impôt vicinal avec le chiffre des autres impôts directs de chaque contribuable ; en matière fiscale, il faut, pour apprécier la qualité d'un impôt, se reporter à l'intention du législateur qui l'a établi. Or, quelle a été l'intention du législateur de 1836 ? Ç'a été de mettre la construction et l'entretien des chemins à la charge de ceux qui en font usage, au prorata de cet usage ou de l'intérêt qu'ils sont appelés à en retirer. Dès lors, la seule question à considérer est celle de savoir si le taux de la prestation est bien proportionnel à l'usage qu'en fait ou à l'intérêt qu'en retire chaque assujetti. Le moindre examen, si superficiel soit-il, du régime instauré en 1836, suffit pour démontrer que cette condition est bien remplie par la prestation. Ainsi, le millionnaire, se promenant sur les chemins de la commune, ne leur cause pas plus de dégradations que le cultivateur pour se rendre à son champ ou l'ouvrier à son travail ; la calèche ou le coupé du premier ne leur sont certainement pas plus préjudiciables — ils le sont même moins — que les lourds charrois du second. Et puisque l'usage fait et l'intérêt tiré par l'un et par l'autre des voies de communication sont présumés égaux, pourquoi s'étonner que les taxes demandées à l'un et à l'autre pour leur entretien soient égales ? La justice dont se réclame le parti adverse est donc satisfaite. Que demander davantage ?

C'est, une fois de plus, le principe de l'usage des chemins qui reparaît sous une forme insidieuse. Il lui a été consacré déjà d'assez nombreux examens (2) pour qu'il soit permis de se dispenser ici de longs développements. Notre réponse sera donc brève. On dit : le paysan,

(1) *Journ. off., doc. parl.*, Ch. des dép., session ordinaire de 1882, annexe n° 487, p. 46.

(2) V. notamment, *supra*, pp. 67, 68 et 69, 135 et 144.

avec ses lourds charrois, use les chemins au moins autant et peut-être même plus que la légère voiture suspendue du rentier ou du riche propriétaire. On semble ainsi incliner à penser que l'équité, bien loin de tendre à dégrever le paysan, exigerait plutôt qu'il subît une surcharge, et qu'il doit, par conséquent, s'estimer heureux d'être placé sur le même plan que le rentier ou le propriétaire. Mais, c'est vraiment faire trop bon marché des situations respectives des intéressés, de leurs habitudes, de leurs besoins, comme du rôle économique des voies de communication. Chacun sait, en effet, que l'hiver retient le paysan à sa ferme, tandis qu'il n'est guère de jours où le riche — industriel, commerçant, propriétaire ou rentier — ne circule sur les chemins. Puis, le paysan, désireux avant tout d'abréger le trajet qui doit le conduire à son champ pour y transporter ses engrais ou en ramener sa récolte, ou au marché de la ville pour y vendre ses produits, se contente aisément des chemins de traverse ; ses lourds charrois n'ont pas à craindre les cahots résultant du passage des roues dans les ornières. Au contraire, les frêles véhicules de luxe du riche exigent des routes bien planes, bien entretenues ; ses automobiles ont besoin, pour brûler les distances, de chaussées soigneusement empierrées, parfaitement cylindrées, incomparablement plus coûteuses, par conséquent, que celles des chemins ruraux dont se sert habituellement le campagnard (1).

Ces raisons montrent assez que les chemins vicinaux sont d'un plus fréquent usage et, par suite, d'une plus grande utilité pour le riche que pour le pauvre, et que, dès lors, même en admettant le principe de la prestation proportionnelle à l'usage des chemins, le riche devrait être plus imposé que le pauvre. Ainsi, sous ce premier chef, la prestation ne satisfait pas la justice.

D'autre part, l'application du principe invoqué à conduit logiquement à faire de la prestation une charge portant sur les seuls habitants de la commune. Or, si, en 1836, l'utilité essentiellement locale des chemins vicinaux semblait autoriser une telle solution, cette solution ne saurait plus être admise à notre époque où chaque chemin vicinal ne forme qu'un ruban du vaste réseau national de voies de communication, et, d'intérêt local, est devenu régional, et même national.

Enfin, ce qui démontre, mieux encore que les plus subtils raisonnements, l'inanité du dit principe, c'est le résultat auquel on aboutit

(1) V. Exposé des motifs de la proposition de loi Flandin, *Journ. off.*, du 14 décembre 1906, session extraordinaire, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 862, p. 2097.

par sa généralisation. Si, en effet, une portion de la chose publique doit être laissée à la charge de ceux qui s'en servent plus particulièrement, il faut faire construire et entretenir les routes nationales, les chemins de fer, par les voyageurs et les entrepreneurs de transports, les canaux par les entrepreneurs de navigation et les bateliers. Et pourquoi borner l'application du principe aux voies de communication ? Pourquoi ne pas faire payer les écoles par les élèves et par leurs parents, les hospices de vieillards par ceux qui doivent y recevoir asile, etc... ? Avec une telle doctrine, l'intérêt particulier tient lieu de solidarité, et l'égoïsme satisfait tient lieu de justice (1).

Ainsi apparaissent à présent dans tout leur relief les vices fiscaux — improportionnalité et exemptions injustifiées — reprochés à l'impôt des prestations.

III. — Vice administratif. — Incertitude de prévision du rendement.

Avec le remplacement du corps des ponts et chaussées de l'ancien régime par celui du service vicinal, les graves critiques dirigées contre la corvée sous la dénomination de « vices administratifs » ont heureusement à peu près disparu ou, du moins, perdu leur caractère de grief contre une administration particulière. Il n'est plus ici question ni d'abus, ni de vexations, ni de dispenses, ni de punitions arbitraires. Le zèle, la compétence professionnelle et le libéralisme des agents voyers, sont, en effet, suffisamment connus pour ôter de l'esprit l'idée de la possibilité de reproduction, à l'égard de la prestation, des vices qui entachaient la corvée. Toutefois, les efforts de ces fonctionnaires n'ont pu réussir à tarir la source de quelques défauts inhérents à la nature même et au mode de libération de l'impôt vicinal.

On sait déjà que le prestataire qui a opté pour l'exécution en nature de sa cote, n'est pas tenu pour cela de se libérer par ce mode. Il a tout avantage à exercer son droit d'option et à déclarer vouloir s'acquitter en nature, soit qu'il veuille se ménager la faculté de se libé-

---

(1) M. Berthélemy, critiquant le principe — parallèle à celui ici envisagé — suivant lequel les dépenses d'un service public devraient être payées par ceux qui ont recours à ce service, déclare : « On n'aurait pas l'idée de prétendre que l'Etat ne doit pas entretenir de musées sous prétexte qu'il y a des aveugles qui payent des impôts, — ou qu'il ne doit pas y avoir de budget public d'assistance, puisque les assistés sont précisément ceux qui ne rapportent rien au budget. Il n'y a pas de dépense dont on ne puisse dire qu'elle ne profite pas également à tous. Un budget est une large pratique de solidarité. *Il impose à chacun de nous des dépenses dont nous ne profitons pas, parce qu'en compensation, il fait participer les autres à des dépenses dont nous profitons seuls.* » (*Op. cit.*, p. 242.

rer à une époque où il sera pas retenu par ses occupations, soit que, les prix portés au tarif de conversion en tâches étant très élevés, il estime pouvoir s'acquitter au moyen d'une quantité de travail ou de matériaux bien inférieure à celle qu'il obtiendra avec le montant de sa cotisation, soit même que, n'ayant pas l'intention de se libérer en nature, il veuille seulement différer le paiement des termes échus sur cette cotisation, jusqu'après l'époque de la réception des prestations. Il en résulte que, jusqu'à cette époque, les ressources provenant des options sont aléatoires.

Cette incertitude n'est pas sans répercussion sur l'organisation des ateliers, car, en supposant qu'un certain nombre de prestataires ayant fait une déclaration d'option ne se présentent pas à l'époque fixée pour se libérer en nature, l'agent voyer pourra éprouver des difficultés à modifier l'adaptation, qu'il avait faite précédemment, des divers éléments de la prestation les uns aux autres : par exemple, 20 optants pour l'exécution en nature ne se rendent pas à la convocation qui leur est adressée ; l'agent voyer pourra éprouver de sérieuses difficultés pour la conduite des 50 voitures attelées qu'il a réquisitionnées pour le même jour. Ainsi, les prévisions les mieux assises en apparence sont susceptibles, à l'expérience, d'être aisément déjouées (1).

III — Vices sociaux. — La prestation, survivance de la corvée. — Son impopularité.

En dépit des efforts faits par les partisans de la prestation pour en travestir le caractère, on ne peut raisonnablement nier le lien de filiation très étroit qui unit celle-ci à la corvée. « Habillez-la comme vous voudrez », dit avec raison M. Hervé de Saisy, « donnez-lui tous les déguisements possibles ; rachetez-la de telle ou telle façon ; appelez-la de tel ou tel autre nom que vous imaginerez ; ce sera toujours la corvée » (2). Il faudrait consacrer de nombreuses pages aux citations qu'on pourrait faire des opinions émises en ce sens par des parlementaires éminents (3), ainsi que par des auteurs considérables (4).

Sans doute, il ne saurait être question d'une assimilation complète

(1) V. Courcelle-Seneuil, article cité dans le *Dictionn. de l'Econ. polit.*, p. 429, 2e col., al. 1 à 5.

(2) *Journ. off.*, du 12 mars 1895, *déb. parl.*, Sénat, séance du 11 mars, p. 172.

(3) V. notamment Gambetta, (J. Reinach, *Le Ministère Gambetta*, Paris, 1884, pp. 242-243). — Antonin Dubost, *Journ. off.*, *deb. parl.*, Ch des dép., Exposé des motifs d'une proposition de loi du 30 nov. 1889 pour la réforme de la prestation, annexe n° 123, p. 249.

(4) V. notamment Léon Say et Lanjalley, *Dict. des fin*, Paris, 1894, article « Prestations », p. 992. — Stourm, *Les finances de l'Ancien régime et de la Révolution*, t. I, pp. 232 et suiv.

entre l'actuel impôt des chemins et celui d'autrefois ; les grands principes de liberté et d'égalité inscrits dans le cœur des populations par la Révolution française se seraient opposés, s'il en eût été besoin, à la restauration d'un impôt détesté entre tous parmi ceux de l'ancien régime. Ainsi, on ne conteste pas que la durée exigée des corvoyeurs ait été réduite considérablement à l'égard des prestataires d'aujourd'hui, de même qu'ont été réduites les distances auxquelles ceux-ci sont envoyés pour travailler ; de même aussi, les travailleurs ne sont plus à présent livrés, comme autrefois, aux exactions, aux rigueurs, aux abus et à l'arbitraire des agents de l'administration. Plus d'exemptions, il est vrai encore, à raison de la naissance, du rang, de la fonction.

Mais, de nombreux points communs attestent l'existence, entre les formes ancienne et actuelle de l'impôt vicinal, du lien de filiation signalé.

Ce sont bien, d'abord, deux impôts de capitation, frappant les mêmes catégories de personnes et comportant, en outre, les mêmes exemptions : femmes, vieillards, enfants, infirmes, indigents.

C'est bien aussi le même mode d'exécution (à la journée ou à la tâche, suivant le choix des communautés), de piquetage (fait par le piqueur, ou par l'agent voyer) ou de surveillance des travaux.

Les prestataires sont encore, de même que les corvoyeurs, tenus d'apporter sur le chantier leurs instruments de travail.

Les non libérés en nature sont pareillement imposés en espèces.

Il y a bien identité du sacrifice exigé : un certain nombre de jours ou une certaine quantité de travail non rémunérés.

Il n'est pas jusqu'à l'incidence des deux impôts qui ne soit analogue, puisque tous deux portent sur la partie la plus pauvre de la population.

Les partisans de la prestation ne sont pas plus fondés dans leurs appréciations lorsque, dénaturant le sens et la portée du nombre élevé des options faites pour la libération en travail, ils interprètent ce nombre comme une manifestation de la faveur dont la prestation jouit. En effet, on ne saurait raisonnablement prétendre que l'exercice du droit d'option établit une égalité d'avantages pour le riche et pour le pauvre ; car, tandis qu'il est toujours aisé au riche de se racheter de sa taxe par le paiement d'une somme d'argent, le pauvre se voit « contraint de racheter sa pauvreté par des travaux forcés sur les grands chemins », se voit « soumis à la réquisition personnelle qui l'arrache à son foyer pour en faire une espèce de for-

çat » (1). Sans faire nôtre ce dernier terme qui n'est sans doute, dans la pensée de celui qui l'a émis, qu'une métaphore destinée à rendre plus suggestive l'idée exprimée, il n'en est pas moins vrai de dire que la prestation en nature est ainsi pour le riche, un impôt tout comme les autres, alors qu'elle est une véritable charge corporelle pour le pauvre, dont les bras sont la seule ressource et qui est, par suite, dans l'impossibilité de se rédimer en argent. Il est donc erroné que l'ouvrier de la ville, que l'ouvrier des champs se libèrent en nature parce qu'ils ont du goût pour un travail approprié à leurs habituelles occupations ou qu'ils préfèrent épargner l'argent qu'ils ont eu de la peine à gagner, ou encore qu'ils veulent utiliser les loisirs que leur laissent les chômages de leur profession, ou, enfin, « que les journées de travail qu'ils donnent sur la route ne leur coûtent rien » (2).

Ces motifs n'étaient pas sans fondement en 1836. A cette époque, d'une part, le paysan, non initié encore aux procédés de la culture intensive, ne consacrait à la terre que le temps indispensable pour tirer du sein de celle-ci de quoi satisfaire ses faibles exigences. Il disposait ainsi de longs loisirs. Quoi de plus naturel qu'il en employât une partie à s'acquitter de son impôt vicinal ? D'autre part, les ouvriers de l'industrie avaient des salaires plus faibles qu'aujourd'hui ; l'argent, dès lors plus rare pour eux, leur paraissait de plus grande valeur ; aussi, pour le conserver, préféraient-ils fournir le travail de leurs bras que se libérer en espèces. Mais, les conditions économiques de la vie moderne ont modifié cette situation : les loisirs du cultivateur sont moins nombreux et les salaires industriels se sont considérablement élevés, c'est-à-dire qu'il existe à présent moins de temps à consacrer aux travaux vicinaux, plus de ressources pour s'en acquitter en argent. Ces causes diminutives de l'option en nature trouvent leur effet reproduit dans les chiffres suivants :

Tandis que la proportion des exécutions en nature était de 81 0/0 pendant la période allant de 1837 à 1842, c'est-à-dire pendant la période consécutive à la mise en application de la loi de 1836, elle fléchit à 60 0/0 durant l'intervalle de 1862 à 1880 (3). Dans le département des Vosges, spécialement, cette proportion qui, en 1875, s'élèvait à 90 0/0 et, en 1887, à 77 0/0, s'abaisse à 67 0/0 en 1894, pour tomber à 54 0/0 en 1907 (4).

(1) Discours de M. Bourgeois (du Jura) à la Ch. des dép., du 16 janv. 1892, *Journ. off., déb. parl.*, n° du 17, p. 13.
(2) V. *supra*, p. 137, note 2.
(3) V. Léon Say et Lanjalley, *Dictionn. des fin.*, pp. 902 et suiv.
(4) Ce dernier chiffre, toutefois, est le produit de l'intervention d'un élément

Ainsi, la réduction de la proportion d'acquittement en nature est, en partie, le résultat du développement du bien-être. En d'autres termes, dès qu'il en possède le moyen, le pauvre se rachète de l'impôt corporel. Dès lors, la prétendue faveur dont jouit la faculté d'option est purement illusoire.

C'est en vain qu'on invoque encore, à l'appui de la thèse contraire, les résultats des consultations des conseils généraux sur cette question.

Sans doute, les opinions émises par ces assemblées sont grandement dignes de la haute considération dont elles sont l'objet ; sans doute encore, on trouve dans leur sein des hommes d'une compétence éprouvée, en matière de voirie vicinale.

Mais, est-ce à dire que les avis qu'elles ont émis jusqu'à présent doivent les faire représenter comme hostiles à toute modification de l'assiette ou de la forme de la prestation ? Nul n'oserait le prétendre. Il est à penser, au contraire, que le résultat des consultations eût été différent si les conseils généraux, au lieu de se trouver en présence de projets à conclusions extrêmes, tendant au maintien ou à la suppression de l'impôt critiqué, s'étaient vu soumettre des propositions de réforme de nature à sauvegarder les intérêts graves et multiples engagés dans la question. Les avis formulés signifient donc, non que la prestation est un impôt idéal, mais que les projets de réforme présentés ne comportaient pas l'équitable redressement des vices reprochés à la taxe des chemins, qu'on n'a pas encore trouvé la formule, le moyen propres à solutionner les difficultés que soulève la réforme. Il est aisé de se rendre compte de l'exactitude de cette déclaration, à l'examen des discussions auxquelles les avis demandés ont donné lieu au sein des assemblées départementales. D'ailleurs, on peut remarquer que le nombre des conseils généraux partisans de la suppression ou de la modification de la prestation n'a fait que croître à chaque consultation. En sorte que nul ne peut affirmer qu'une consultation nouvelle ne réunirait pas, parmi ces assemblées, une majorité dans le sens d'une modification au régime de 1836.

Mais, il y a plus. Aucun texte législatif ne prescrit de soumettre les projets de réforme à un référendum des assemblées locales ou régionales du pays (1). Dès lors, même si cette majorité ne se formait

autre que ceux précédemment signalés : la taxe vicinale. Le rôle que joue cette dernière dans le fléchissement rapide de la proportion des prestations effectuées en nature sera expliqué ultérieurement.

(1) V. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Larose, 3e édit., pp. 258 et 288, suiv.

pas, cela ne saurait empêcher le législateur de s'engager dans la voie de la réforme de l'impôt vicinal, si cette réforme était par lui jugée conforme aux intérêts du pays et des populations.

Or, à maintes reprises déjà, les deux tribunes parlementaires ont porté jusqu'aux confins du pays d'éloquents appels à la suppression du dernier vestige de la corvée ; à maintes reprises a été exposée la contradiction existant entre le principe de la souveraineté nationale, qui fait du peuple un peuple-roi, et la taxation à la prestation qui le courbe sous le joug d'une sujétion personnelle et corporelle ; entre l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt, inscrite au frontispice de la fière devise républicaine et l'esprit de classe que l'impôt envisagé tend à entretenir et à accentuer entre les riches et les pauvres ; entre les efforts méritoires faits par le législateur pour essayer d'améliorer le sort des humbles, des petits, des faibles, et le caractère essentiellement antidémocratique de la prestation ; entre le progrès, le *semper plus ultra*, qui constitue le ressort de la vie moderne et une taxe rétrograde qui nous reporte loin en arrière des conquêtes de la Révolution.

Aussi, est-ce sans grande conviction que les partisans de la prestation nient l'impopularité de celle-ci et n'est-ce que par un habile artifice de langage que, pour appuyer cette dénégation, ils disent : « Les impôts iniques sont ceux que l'on paye... les impôts équitables sont ceux que payent les autres ». L'esprit le meilleur ne saurait remplacer l'équité.

Que l'on consulte les intéressés, et l'on verra bien ! Sans doute le travail — aussi bien manuel qu'intellectuel — n'a jamais été et ne saurait être que fort honorable pour celui qui s'y livre ; mais cela ne démontre nullement, ainsi qu'on essaye de l'établir, que la prestation réserve un traitement identique aux diverses classes des assujettis à cette taxe. Le fait qu'un grand nombre de prestataires se libèrent aujourd'hui encore en nature de leur obligation, ne démontre en aucune façon la popularité de la prestation, mais est dû seulement aux raisons précédemment exposées et aussi aux larges tolérances, aux nombreux ménagements que témoignent à leur égard les agents de l'administration vicinale.

IV. — Vice économique : Improductivité.

Envisagée au point de vue économique, la prestation fournit à ses adversaires un nouveau grief et non des moins graves : son improductivité. C'est, en effet, aujourd'hui, un lieu commun de dire que la

prestation donne, pour une somme déterminée, un résultat inférieur à celui qu'on obtient avec une égale somme de travail salarié, ou, en d'autres termes, que le rendement de l'impôt vicinal en nature est inférieur à celui du travail salarié. Comme pour la corvée, cette infériorité de rendement se manifeste au double point de vue de la quantité et de la qualité.

1° *Infériorité du rendement quantitatif.* — La perte dérivant du travail des prestataires comparé à celui d'ouvriers salariés a fait l'objet de multiples évaluations qui ne sont pas précisément concordantes entre elles. D'aucuns, visiblement soucieux d'atténuer cette perte, la fixent, avec M. Peyrusse, à 1/5 (1), ou même, avec M. Bourgeois (du Jura) à 1/6 seulement (2). D'autres, cédant à une tendance inverse, la déclarent égale aux 9/10 de la valeur des travaux exécutés. A l'appui de ce taux, M. Bureaux de Puzy cite, en 1836, à la tribune de la Chambre, le cas de deux communes limitrophes qui s'étaient entendues pour faire réparer, chacune sur son territoire et sur un égal parcours, un chemin qui leur était commun. Tandis que l'une, qui avait confié son travail à un entrepreneur, n'eut à débourser que 240 francs en argent, l'autre, qui y avait affecté une partie des prestations lui revenant pour l'année, ne dut pas y consacrer moins de 2,100 francs de cette ressource ; il en résultait ainsi, pour la seconde, une perte de plus des 9/10 (3) (4). Mais l'opinion qui, si l'on considère le nombre et la valeur de ceux qui s'y rallient, semble le mieux correspondre à la réalité, est celle qui fixe à 1/3 le chiffre de la moins-value (5).

On se fait une idée du chiffre formidable auquel on aboutirait si, prenant pour base ce dernier taux, on voulait rechercher la perte que la prestation a fait subir à la vicinalité depuis 1836.

Les causes de cette moins-value sont multiples.

---

(1) Proposition de loi tendant à la réforme de l'impôt des prestations, en date du 20 mai 1890, *Journ. off.*, annexe n° 575, p. 854.

(2) *Journ. off.*, *doc. parl.*, Ch. des dép., n° du 7 mars 1889, annexe n° 3574, pp. 595 et suiv. Ce n'est pas à dire cependant que M. Bourgeois (du Jura) soit partisan de la prestation. Il en est, au contraire, un des adversaires les plus acharnés, ainsi qu'en témoignent les nombreuses propositions de loi par lui présentées en vue de la réforme ou même de la suppression de cette taxe. Ces propositions seront examinées dans la suite de la présente étude.

(3) *Monit. univ.*, 1836, Ch. des dép., séance du 26 février 1836, p. 352.

(4) C'est également à ce taux de 9/10 que s'arrête M. Dumay, *op. cit.*, t. I, p. 75.

(5) M. Devaux, *Moniteur* du 2 juillet 1824, Ch. des dép., p. 891. — M. Estancelin, *Moniteur* du 22 février 1836, Ch. des dép. — M. Antonin Dubost, *Journ. off.*, *déb. parl.*, Sénat, séance du 25 janv. 1898, n° du 26, p. 31. — M. Lucien Hubert, *Journ. off.* Exposé des motifs d'une proposition de loi, en date du 11 novembre 1903, tendant au remplacement de la prestation par un impôt départemental, Ch. des dép., annexe n° 1305, p. 161. — Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, 5e édit., t. I, p. 727.

D'abord, le fait d'obliger un individu à fournir un travail non rémunéré ne paraît pas précisément le meilleur moyen d'obtenir de cet individu la plus grande somme d'ouvrage dont il soit capable. Il n'a pas encore, on le sait, été trouvé le meilleur stimulant au travail que l'intérêt particulier. Or, dans l'exécution de la prestation, l'intérêt de chaque prestataire au travail qu'il accomplit lui paraît trop confondu avec celui des autres prestataires pour donner lieu, de sa part, à un effort dépassant celui de ces autres travailleurs (1). Ainsi, chacun, veillant sur soi-même avec un soin jaloux afin de ne pas donner à la chose publique une part de travail supérieure à celle fournie par le voisin, s'évertue, non à faire le plus d'ouvrage possible, mais à s'acquitter, avec le minimum de peine, du nombre de journées dont il est redevable. « Que je travaille plus ou moins vite, pense-t-il, je ne serai libéré ni plus tôt ni plus tard ». Et sous l'empire de ces sentiments, il choisit de préférence ses attelages les plus étiques, ses voitures en plus mauvais état ; ils sont bien, pense-t-il, suffisants pour les prestations !

Se souciant médiocrement d'arriver sur le chantier à l'heure fixée, il a hâte de le quitter le soir. Ainsi, ni zèle, ni émulation, ni exactitude dans les heures d'arrivée et de départ, telles sont les conditions peu favorables de l'exécution du travail des prestations.

A ces premières causes de déchet, vient s'ajouter celle résultant de l'envoi des prestataires à de longues distances de leurs habitations. Assurément, le prestataire n'a plus à franchir, comme l'ancien corvoyeur, des trajets de 15 et même de 18 lieues pour se rendre au lieu de son chantier ; mais, il n'en est pas moins vrai que ce chantier est parfois encore assez éloigné de sa demeure. Le temps passé par lui pour s'y rendre, de même que pour en revenir, lui compte, il est vrai, comme temps de travail. Ce n'en est pas moins une perte, pour la voirie vicinale, eu égard au travail qu'il eût pu produire pendant ce temps, d'autant plus que la fatigue qu'il éprouve à son arrivée au chantier n'est pas précisément de nature à lui inspirer de l'ardeur au travail.

En outre, et quelque facilité que présente la prestation à être acquittée en nature, tous les prestataires ou tous les attelages ou véhicules ne sont pas forcément en état d'être employés utilement. Ainsi,

(1) « Le prestataire se trouve enlevé à ses travaux, à ses habitudes, pour un travail dont il ne sent pas, quoi qu'on dise, *l'utilité directe pour lui* ;... comme dans toute organisation communiste, l'effort de chacun tend à faire le moins possible, à rejeter, autant qu'il est possible, le fardeau sur la communauté ». Courcelle-Seneuil, article précité dans le *Dictionn. de l'Econ pol.*, p. 429, 2e col., 2e al.

tels prestataires peuvent ne posséder qu'une habileté douteuse à casser des cailloux ; d'autres livrent des matériaux de qualité défectueuse, que l'administration, tout en ayant le droit de les refuser, accepte néanmoins, par ménagement, sauf dans les cas très rares d'insusceptibilité à peu près complète d'utilisation de ces matériaux.

Il arrive souvent aussi que des prestataires qui ont déclaré en temps opportun vouloir s'acquitter en nature, ne se rendent pas aux convocations qui leur sont adressées à cet effet ; par exemple, le nombre des hommes qui ont répondu aux convocations n'est pas suffisant pour conduire les attelages et les voitures amenés, et une partie de ceux-ci reste alors inutilisée. Ou bien, au contraire, les prestataires présents sont en surnombre par rapport aux attelages et aux véhicules, en sorte que le temps d'un certain nombre de prestataires sera perdu, si l'agent voyer ne sait ou ne peut changer leur affectation primitive. Et dans ces divers cas, le résultat se traduit par un gaspillage, soit que la non-concordance du nombre et de la nature des divers éléments produits sur le chantier ne permette pas d'adapter utilement et en totalité ces éléments les uns aux autres, soit que, cette adaptation étant possible, entraîne dans les prévisions de l'administration des modifications longues et coûteuses de temps.

A ce sujet, nous croyons devoir signaler, à titre de curiosité, le cas suivant qui nous a été cité par un agent voyer. Dans une commune où il remplissait les fonctions de secrétaire de mairie, un instituteur, désireux de s'éviter d'attendre à la maison commune les bulletins et déclarations d'option des contribuables et d'envoyer au service vicinal la liste des divers prestataires et éléments figurant au rôle de la prestation, conçut et exécuta l'ingénieuse idée de faire porter par ses élèves sur ce rôle, dans les cases réservées aux options en nature, les noms, sous forme de signature, de tous les prestataires. A la réception en communication de ce rôle, l'agent voyer, pensant que tous les prestataires avaient déclaré opter pour l'exécution en nature, prit ses dispositions en vue de cette exécution. Grand fut son étonnement lorsqu'au lieu du chiffre prévu de prestataires, d'attelages et de véhicules, il ne parut sur le chantier qu'un nombre infime d'entre eux. Il lui fallut modifier entièrement ses prévisions. On conçoit le temps que ce travail lui demanda et coûta, en définitive, aux chemins de la commune.

Enfin, chacun sait que les prestations ne sont pas l'objet d'une

surveillance très rigoureuse (1) : les agents qui en sont chargés — maire, (ou leur délégué), cantonnier, piqueur — vivant généralement au milieu des prestataires, ne possèdent pas l'autorité qui leur serait nécessaire pour faire produire au travail de ceux-ci tout son rendement ; la posséderaient-ils même qu'ils hésiteraient sans doute à en user, par crainte de s'attirer des haines.

2° *Infériorité du rendement qualitatif.* — Ce défaut dérive du précédent. Un travail qui ne dure chaque année que quelques jours est apparemment insuffisant pour faire acquérir à celui qui s'y livre, l'habitude et l'entraînement qui rendent son exécution rapide et bonne. A peine le prestataire commence-t-il à se familiariser avec le travail exigé de lui qu'il le cesse pour ne le reprendre que l'année suivante (2). Il pense d'ailleurs n'avoir pas à fournir à l'administration un travail plus soigné que celui qu'il exécute pour lui-même ; peu lui importe, à lui, que les fossés bordant le chemin qui mène à son champ ne soient pas curés à une profondeur uniforme ou suffisante. Et puis, pourquoi l'administration se montrerait-elle plus exigeante pour un travail qui, après tout, n'est pas rémunéré ? Et, par une série de raisons toutes identiques, les prestataires en arrivent à fournir des cailloux de qualité défectueuse, à les casser trop grossièrement, à les épandre sans souci des nécessités de la chaussée...

S'il s'agit de l'ouverture d'un chemin, il se peut qu'elle comporte l'exécution de travaux d'art. Or, ceux-ci ne peuvent être confiés qu'à des ouvriers spécialisés, possédant parfaitement leur métier. Combien de prestataires sont-ils capables de satisfaire à cette condition ?.

Ainsi, pas plus au point de vue de la qualité que de la quantité, la prestation ne donne un travail équivalent au travail salarié. On s'explique ainsi la préférence manifestée par les agents voyers pour les ressources en argent. Celles-ci leur permettent, en effet, d'obtenir, pour une somme déterminée, plus d'ouvrage et de meilleure qualité qu'à l'aide de la prestation en nature.

Il faut reconnaître cependant, que le régime — aujourd'hui heureusement généralisé — de la conversion des journées en tâches, ne

(1) « ... les travaux manquent de direction ; personne ne peut exercer sur les prestataires un commandement rigoureux et effectif ». Courcelle-Seneuil, art. précité, p. 429, 2e col., 1er al., *in fine*.

(2) L'atelier formé par les prestataires manque « de cette homogénéité que donne l'habitude de travailler ensemble sous une direction déterminée. Le prestataire a bien fait l'apprentissage général qui prépare au travail des chemins, il n'a pas l'apprentissage spécial ; il ne connaît ni le chantier où il va s'installer pour quelques jours, ni ses voisins de travail, ni sa place. Comment s'étonner que son œuvre soit minime ? » Courcelle-Seneuil, ibid., p. 429, 2e col., 3e al.

contribue pas peu à atténuer le caractère d'improductivité de la prestation. Ainsi, des documents annexés au rapport déjà cité de M. Dupuy-Dutemps, il résulte que si, en 1888, le travail des prestations à la journée a donné une moins-value nette de 1,227,475 francs, celui des prestations à la tâche a, par contre, donné une plus-value nette de 812,191 francs, en sorte que la perte dérivant de l'impôt vicinal se réduit à 415,284 francs, soit, pour un total de 58 millions, un taux infime d'à peine 0,72 0/0 (1). Mais, il convient de remarquer que ce résultat, un peu artificiel, n'est obtenu que grâce à la fâcheuse habitude, introduite dans nombre de communes, d'évaluer bien au-dessus de leur valeur réelle les divers éléments figurant au tarif de conversion en tâches. Par exemple, ce tarif fixe à 20 francs la valeur d'un mètre cube de matériaux, qui, en réalité, n'est que de 10 francs. Dans cette situation, un prestataire, dont la cote s'élève à 40 francs, est libéré par la fourniture de deux mètres seulement de pierres, alors que le paiement en argent de la taxe de ce contribuable eût permis à la commune de s'en procurer quatre mètres cubes.

On voit, par là, que l'élévation excessive du taux des éléments du tarif, malgré l'apparente concordance qu'elle établit entre le chiffre des prestations à exécuter et celui du travail réellement obtenu, laisse subsister, au moins en partie, à l'actif de la prestation à la tâche, le défaut d'improductivité qui caractérise le travail à la journée.

A ce défaut s'en ajoutent d'autres, d'ailleurs. Si, par la perspective qu'il offre au prestataire d'une libération plus prompte, le régime des tâches tend à accélérer l'exécution des prestations, cette accélération n'est généralement obtenue qu'au détriment de la qualité du travail.

Il est donc vrai de dire que si le travail à la tâche apporte un remède au régime de la prestation, c'est du moins un remède bien anodin, et, en tout cas, insuffisant.

C'est en vain, au surplus, que, poussés jusque dans leurs derniers retranchements, les partisans de la prestation prétendent que c'est à elle qu'est dû l'admirable réseau de voies de communication que possède notre pays. Emettre cette prétention, c'est oublier que l'impôt en nature est loin d'être la seule ressource du budget de la vicinalité. Qu'on en juge d'ailleurs par le tableau d'autre part donnant l'énumération et le montant de ces ressources pour l'année 1905 (1) :

---

(1) *Journ. off.*, Ch. des dép., *doc. parl.*, n° du 27 juin 1891, annexe 1557, p. 1538.

(2) V. *Annales des chemins vicinaux*, n° de novembre 1906, p. 715.

Ressources communales	ORDINAIRES	revenus et produits ordinaires	12,298,881
		prestations en nature et en argent	59,286,492
		centimes spéciaux ordinaires.	16,276,074
	EXTRAORD^{res}	centimes spéciaux extraordinaires	2,622,999
		impositions extraordinaires .	6,940,995
		emprunts	3,031,833
		coupes de bois, cessions et ventes de terrains, etc....	2,312.151
Ressources provenant de particuliers		subventions industrielles	332,141
		offres particulières en nature et en argent	2,250,487
Fonds départementaux		centimes spéciaux et facultatifs . . .	55,116,442
		centimes, emprunts et produits éventuels extraordinaires.	36,482,186
Subventions de l'Etat (loi du 12 mars 1880 et autres fonds.			8,439,289
		TOTAL	206,389,971

Ainsi, sur un budget de 206 millions de francs, la prestation ne figure que pour 59 millions, soit seulement pour un peu plus du 1/4. Sans doute, elle a tenu une place plus importante dans les budgets vicinaux qui ont suivi l'application de la loi du 21 mai 1836 ; mais cela n'infirme en rien l'éloquence des chiffres ci-dessus, cela n'atténue en rien la décadence de son emploi. Cette constatation est, au contraire, de nature à servir les partisans de sa suppression ou de sa transformation.

En effet, dans la période subséquente à la loi de 1836, la prestation a été utilisée surtout à la *construction* des chemins vicinaux ; or, depuis un certain nombre d'années déjà, le réseau des voies de communication ne s'accroît pour ainsi dire plus ; la période de grande construction est terminée ; on est entré dans la période de simple *entretien*. Ainsi, sur un budget vicinal de plus de 200 millions, il n'a été affecté à la construction de voies nouvelles que 625,844 francs de prestations en nature (1). C'est dire que la quasi-intégralité du produit de l'impôt-travail est employée à l'entretien des voies existantes. Or,

(1) V. *Annales des chemins vicinaux*, n° de novembre 1906, p. 720.

que peuvent, pour la réparation des dégradations causées par une circulation ininterrompue d'une année à l'autre, les quelques journées — trois au maximum ! — qui sont consacrées aux chemins une fois chaque année ? Une sage administration conseille de réparer les dégradations, aussitôt qu'elles sont commises ; ce procédé, outre qu'il permet d'avoir constamment des chaussées d'une viabilité parfaite et capables de répondre aux besoins actuels de l'activité nationale, procure en même temps une sérieuse économie en empêchant que le mal, restant longtemps sans remède, ne se développe et ne coûte dès lors plus cher à guérir, les dégradations plus cher à réparer.

Ainsi, à quelque point de vue qu'on l'envisage, la prestation est condamnable : son improportionnalité et son mode anachronique de libération sont en opposition formelle avec les efforts faits par le législateur pour essayer d'apporter un peu plus de justice dans la répartition des charges publiques, tandis que son improductivité et les difficultés inhérentes à sa mise en œuvre en accentuent le caractère onéreux.

A ces vices, signalés depuis longtemps, se sont heurtés maints projets de réforme, tendant, les uns à la suppression pure et simple de la prestation, les autres, moins radicaux, à la transformation plus ou moins profonde de cet impôt.Seuls, l'égoïsme de ceux qui ont intérêt au maintien du *statu quo,* et la prudence qui s'impose en toute matière touchant à la fiscalité et à l'économie sociale, ont jusqu'ici empêché l'aboutissement de ces projets. Mais, ces mobiles, si forts fussent-ils, ne sauraient cependant retarder indéfiniment l'échéance d'une réforme qui tient tant au cœur de la démocratie. Et il est à penser qu'un jour, prochain peut-être, verra se réaliser la suppression de la prestation.

III^e PARTIE

LA TAXE VICINALE

TITRE I

En attendant que la suppression de la prestation trouve une majorité au Parlement, le législateur de 1903 a donné aux populations intéressées une première satisfaction, en accordant aux conseils municipaux la faculté de substituer à cet impôt une taxe vicinale représentée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes. Le mécanisme de cette réforme sera précisé dans la suite de la présente étude.

Toutefois, il serait erroné de croire que cette réforme fût un produit spontané de la législation de 1903. Nombreuses, en effet, sont les propositions faites précédemment dans le même but, et dont la loi de 1903 n'a été que l'heureux aboutissement. Il semble donc qu'on ne puisse apprécier le caractère et la portée de cette dernière, si on ne connait préalablement ces propositions. Le bref exposé qui va suivre est destiné à répondre à cette nécessité.

CHAPITRE 1ER

LE MOUVEMENT LÉGISLATIF PRÉCURSEUR DE LA LOI DE 1903 (1)

I. — Les ancêtres lointains de la loi de 1903.

Dès 1824, au cours de la discussion qui devait donner pour la première fois une base légale à la prestation, M. de la Pasture avait, on s'en souvient (2), préconisé un impôt vicinal portant sur les quatre contributions directes, comme le plus efficace et le plus propre aussi à assurer la proportionnalité de sa charge avec les facultés de chacun des assujettis.

Après lui, de nombreux membres des deux chambres reprennent cette idée. La discussion de la loi du 21 mai 1836, notamment, lui trouve plusieurs défenseurs, au nombre desquels MM. Estancelin, Goupil de Préfeln et Salverte (3).

(1) Ce chapitre ne contient pas l'analyse de tous les projets et propositions déposés au sujet de la réforme faisant l'objet de notre étude, mais seulement une brève énumération des principaux de ces projets et propositions.

(2) V. supra, pp. 69 et suiv.

(3) V. *Monit. univ.*, nos des 22, 25 et 26 février 1836.

A son tour, la Révolution de 1848 remet à l'ordre du jour des réformes à opérer, la question de la suppression de la prestation en nature. Une commission extraparlementaire formée par les soins de Ledru-Rollin, membre du Gouvernement provisoire et ministre de l'Intérieur, se réunit sous la présidence de M. Cormenin et élabore un projet aux termes duquel la prestation-travail est remplacée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes, dont le nombre ne peut excéder vingt. Il appartient au Conseil général de déterminer le chiffre d'impôts directs au-dessous duquel les contribuables sont exonérés de la taxe vicinale (1).

En présence des profondes modifications que comporte ce projet, M. Dufaure, qui, dans l'intervalle, a succédé à Ledru-Rollin au ministère de l'Intérieur, croit devoir consulter sur son objet les conseils généraux. A une forte majorité, ces assemblées se montrent hostiles au changement du *statu quo*, et le projet de la commission est abandonné.

Le principe en est repris, cependant, par plusieurs propositions de loi déposées en 1849 et en 1850 ; elles n'ont pas un meilleur sort que les précédentes.

Pendant près de trente ans, la question cesse d'être agitée devant le Parlement. Il faut venir jusqu'en 1876 pour se trouver de nouveau en présence d'une proposition de réforme de la prestation. Elle émane de MM. Escanyé, Massot et Rougé, députés, et tend à la substitution à l'impôt en nature d'une contribution proportionnelle aux facultés des contribuables, et exclusivement pécuniaire. Cette substitution — facultative, d'ailleurs, pour chaque conseil municipal — doit, en cas d'adoption, être approuvée par le conseil général du département (2). Malgré le rapport favorable dont elle est l'objet de la part de M. Casimir-Périer (3), cette proposition ne voit pas le jour de la discussion publique et devient caduque, la commission instituée pour son examen n'ayant pu terminer ses travaux avant la fin de la législature.

Le Gouvernement prend alors l'initiative de la réforme. D'après le projet de loi déposé à la Chambre, en 1888, par MM. Floquet, président du conseil, ministre de l'Intérieur, et Peytral, ministre des Finances, la prestation est remplacée par une taxe communale spéciale, d'un montant équivalent à celui de la prestation, et répartie au prorata du principal des contributions directes. Les indigents peuvent

(1) V. *Monit. univ.* des 2 et 3 novembre 1848, p. 3055.
(2) *Journ. off.*, du 2 juin 1876, annexe n° 130, p. 3777.
(3) *Journ. off.*, du 2 nov. 1876, annexe n° 484, p. 8067.

être exemptés par le conseil municipal. La faculté de libération en nature est conservée ; toutefois, en cas d'option pour ce mode, l'exécution doit nécessairement avoir lieu à la tâche (1).

Soucieux de se conformer à la tradition inaugurée en cette matière par ses prédécesseurs, le Gouvernement, représenté en la personne de M. Léon Bourgeois, sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur, envoie aux préfets des questionnaires destinés à être soumis aux conseils généraux. Le résultat de cette nouvelle consultation est derechef favorable au maintien du *statu quo*. Le projet tombe dès lors dans l'oubli.

II. — Les propositions de réforme Antonin Dubost et Brincard.

Mais, deux nouvelles propositions de loi, d'une exceptionnelle importance, surgissent bientôt : l'une, dont le dépôt primitif remonte au 21 novembre 1881 (2) et est reproduite successivement en 1886 (2) et en 1889 (2), ayant pour auteurs MM. Antonin Dubost et de la Porte, a pour objet d'accorder aux conseils municipaux la faculté de substituer à la totalité ou à une partie seulement des journées de prestations, un nombre de centimes additionnels aux quatre contributions directes suffisant pour donner un produit équivalent au montant des journées remplacées ; l'autre, émanant de MM. Brincard, Haussmann, Gauthier (de Glagny) et Argeliès, députés, et comportant, outre la faculté de la proposition précédente à l'adresse des conseils municipaux, celle, ouverte aux contribuables, de se libérer en nature de leurs obligations (3).

Au nom de la commission à l'examen de laquelle ces propositions sont renvoyées, ainsi que deux autres de MM. Bourgeois (du Jura) et Peyrusse, tendant au remplacement de la prestation par un impôt d'Etat, M. Dupuy-Dutemps rédige un très remarquable rapport exposant le projet élaboré par la commission. Ce projet fusionne les propositions Antonin Dubost et Brincard (4). Comme la première, il pose le principe du remplacement de la prestation, concédé aux conseils municipaux, par des centimes communaux additionnels aux quatre contributions directes ; comme la seconde, il maintient aux contribuables le droit, en vigueur sous le régime de la pres-

(1) *Journ. off.*, du 24 août 1888, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 2859, p. 906.
(2) *Journ. off.*, 1881, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 110, p. 1792. — 1886, session extraord., annexe n° 1248, p. 1064. — 1889, session extraord., annexe n° 123, p. 249.
(3) *Journ. off.*, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 131, p. 252.
(4) *Journ. off.*, 1881, Ch. des dép., annexe n° 1557, pp. 1534 et suiv.

tation, de se libérer en nature, à la condition d'en faire la déclaration à la mairie, dans la quinzaine qui suit la date de la publication du rôle. Mais, à ces propositions, il est fait plusieurs adjonctions : d'abord, le remplacement de la prestation peut être total ou partiel ; s'il est partiel, le rachat de la prestation individuelle doit nécessairement précéder celui de la prestation réelle (animaux et véhicules). Puis, l'exécution en nature doit obligatoirement avoir lieu à la tâche d'après un tarif fixé par le conseil municipal et arrêté définitivement par la commission départementale. Enfin, certaines limites sont posées à la faculté d'acquittement en travail : d'une part, les cotes inférieures à la valeur d'une journée de travail (hommes) sont exigibles en espèces ; d'autre part, celles qui excèdent la valeur de trente journées de travail (hommes) ne sont susceptibles d'être acquittées en nature que jusqu'à concurrence des 2/3 de leur montant.

Soumis, le 16 janvier 1892, à la Chambre des députés, le projet est adopté en première délibération, par cette assemblée, sans y avoir rencontré une opposition bien vive (1). Puis, sauf en quelques points de détail qui n'affectent en rien les principes de la réforme, il est voté en deuxième délibération, sans plus de difficulté, dans les séances des 26 et 27 avril 1893 et transmis, dès le lendemain, au Sénat. Celui-ci institue, pour l'examiner, une commission spéciale (2). Le rapporteur de cette commission, M. Labiche, fait, dès le 20 juillet suivant, un rapport provisoire signalant l'insuffisance des renseignements mis à la disposition de la commission et concluant à la nécessité de les compléter. Enfin, le 19 février 1895, il dépose son rapport définitif, comportant plusieurs modifications au texte adopté par la Chambre (3). L'une de ces modifications est d'une grande importance : d'après elle, la délibération du conseil municipal, qui continue d'être exécutoire par elle-même lorsque le nombre de centimes nécessaire au remplacement de la prestation n'excède pas 20, doit, au-delà de ce chiffre, être revêtue de l'approbation du préfet, après avis du conseil général. Le désir de protéger les finances communales contre les entraînemnts des conseils municipaux aboutit ainsi à une restriction des pouvoirs conférés à ces assemblées. Le projet de la commission sénatoriale supprime, en outre, l'obligation du travail à la tâche, en cas d'option pour l'acquittement en nature et rétablit la faculté d'exécu-

(1) *Journ. off.*, 1892, *déb. parl.*, Ch. des dép., pp. 10 ét suiv.
(2) *Journ. off.*, 1893, *Débats*, Ch. des dép., pp. 1223 et 1237 et suiv
(3) *Journ. off.*, 1895, Sénat, annexe n° 27, pp. 21 et suiv.

tion à la journée. Enfin, le délai d'option est porté de quinze jours à un mois.

C'est sur ces bases que la discussion s'engage au Sénat. En dépit des efforts réitérés de M. Buffet, qui se montre un adversaire résolu de tout changement au régime de la prestation, le projet de la commission est voté en première délibération avec quelques légères modifications (1).

On passe alors, le 11 mars 1895, à la deuxième délibération (2). La physionomie de la discussion apparaît dès le début de la séance. Dans une motion préjudicielle qu'il commente assez longuement, M. Buffet demande l'ajournement du débat, afin de permettre : à la commission, de préparer un projet de réorganisation du régime vicinal instauré en 1836 — condition préliminaire, selon lui, à la modification de la prestation — et, au Gouvernement, de consulter à nouveau les conseils généraux sur l'opportunité du changement du mode actuel d'entretien des chemins. Après une réplique du rapporteur, cette motion est écartée. Mais, son auteur ne se tient pas pour battu ; il présente un amendement tendant au remplacement facultatif de la prestation par des centimes départementaux.

Deux autres amendements, portant sur le même objet, sont déposés respectivement par MM. Girault et Hervé de Saisy. Tous deux sont repoussés successivement.

Cependant, le lendemain, 12 mars, le Sénat prend en considération un amendement de M. Sébline, qui transforme en obligation la faculté prévue dans les précédents amendements. En présence de ce vote, qui apporte une modification profonde au projet de la commission, celle-ci se réunit et, après diverses fluctuations, s'arrête, de concert avec M. Sébline, à un système autorisant les conseils municipaux et les conseils généraux à voter chacun 10 centimes spéciaux destinés à remplacer les ressources vicinales que la suppression de la prestation fait disparaître. Mais le chiffre de 10 centimes sera-t-il suffisant à cet effet ? Avant de s'engager plus avant, il convient d'être fixé sur ce point. La commission invite, en conséquence, le Gouvernement à faire procéder par les préfets à une enquête sur cet objet. Puis, comme il est à présumer que cette enquête exigera vraisemblablement un assez long délai, rien ne semble s'opposer, déclare-t-on, à ce qu'on profite de la prochaine réunion des conseils généraux pour

(1) *Journ. off., deb. parl.*, Sénat, n° du 1er mars 1895, pp. 89 et suiv.
(2) *Journ. off., déb. parl.*, Sénat, nos des 12 et 13 mars 1895, pp. 166 et suiv., 179 et suiv.

s'assurer des sentiments de ces assemblées à l'égard du projet. Le Sénat se rallie à ces avis, et, d'accord avec la commission et le Gouvernement, décide, le 14 mars, l'ajournement du projet (1).

Ce n'est que le 9 décembre 1897 que la discussion est reprise, après la distribution d'un rapport supplémentaire de M. Labiche (2). Ce rapport expose tout d'abord que les conseils généraux se sont en majorité déclarés partisans d'une nouvelle classification des voies de communication ; mais, cette opération entraînerait des difficultés d'une extrême gravité, dont la solution exigerait de très longs délais ; il ne convient donc pas de subordonner à la réalisation de cette opération la réforme de l'impôt des prestations. D'autre part, le projet Sébline ne paraît pas précisément avoir obtenu l'adhésion de la majorité des assemblées départementales : en effet, sur les 80 avis émis, 41 tendent au maintien de l'état de choses actuel ; 27 préconisent une réforme de la prestation ; 12 seulement demandent la suppression de cet impôt. Dans ces conditions, la commission, d'accord avec le Gouvernement, déclare s'en tenir à son projet primitif, tel qu'il a été adopté en première délibération par le Sénat. Après le rejet de divers amendements à ce projet, la discussion est ajournée à huitaine pour permettre aux membres de la haute assemblée de prendre connaissance des résultats de la consultation des conseils généraux.

Elle n'est reprise, en réalité, que le 25 janvier 1898, soit sept semaines plus tard. A ce moment, M. Baudens présente un amendement, d'une portée extrêmement grave, tendant à l'exemption ou au dégrèvement des prestataires inscrits au seul rôle de la contribution personnelle ou ne payant pas, en principal, plus de dix francs de contributions directes. Ainsi est remis en question le principe même de la réforme. En vain, pour s'opposer à l'adoption de l'amendement Baudens, le ministre de l'Intérieur, M. Barthou, demande-t-il que le vote de l'assemblée porte tout d'abord sur l'article premier du projet de la commission. Tandis que cet article est repoussé, le contre-projet est pris en considération et renvoyé à la commission .

III. — Vote de la loi du 31 mars 1903.

Bien que les purs principes de la législation financière proscrivent, d'une façon absolue, l'introduction, dans les lois annuelles de finances, de dispositions portant sur des matières étrangères à l'objet de ces lois ; bien que les commentateurs de ces principes s'élèvent avec une

(1) *Journ. off., déb. parl.*, n° du 14 mars 1895, p. 191.
(2) *Journ. off.*, 1897, session extraord., Sénat, annexe n° 37, p. 625.

touchante unanimité et une louable énergie contre l'irrégularité de tels procédés, il semble que, par les circonstances entourant le vote de certaines de ces dispositions, on soit fondé à se demander si ces circonstances ne renferment pas parfois une excuse ou au moins une atténuation aux infractions commises. Ceux-là ont évidemment raison, qui prêchent la stricte observation de ces principes. Mais, sans aller jusqu'à recommander la voie budgétaire comme un moyen de faire des réformes, peut-on regretter l'introduction dans la législation, même en contravention avec ces principes, même par la « petite porte », de celles qui, comme c'est le cas pour la loi de 1903, ont vainement tenté d'y pénétrer par la « grande porte » et en conformité avec la plus rigoureuse orthodoxie législative, alors surtout que ces réformes répondent à des besoins depuis longtemps en souffrance et sont destinés à amener plus de justice et plus d'équité ? Assurément non. On serait donc mal venu d'invoquer le vice originel qui affecte la loi du 31 mars 1903, pour essayer d'en nier ou simplement d'en contester le caractère hautement humanitaire et utilitaire.

Mais, il importe d'indiquer les circonstances qui ont marqué son vote. En dépit des longues et laborieuses tractations auxquelles elles avaient donné lieu, les propositions de MM. Antonin Dubost et Brincard avaient, on le sait, échoué piteusement. Cependant, les fruits de tants d'efforts ne devaient pas être complètement perdus. Le 7 février 1903, en effet, M. Bouhey-Allex, député de la Côte-d'Or, de concert avec un certain nombre de ses collègues, présente, au cours de la loi de finances une disposition additionnelle à l'article 4 de cette loi, ayant pour but d'autoriser ces communes à remplacer facultativement la prestation en nature par des centimes venant s'ajouter, sans limitation de nombre, aux quatre contributions directes. Le droit d'option pour l'acquittement en nature est maintenu, sous la condition, toutefois, que le montant de la taxe due soit au moins équivalent à une journée de travail (1).

La proposition trouve au sein de la Chambre quelques détracteurs qui font valoir, surtout, le danger de l'accomplissement, par voie budgétaire, d'une réforme de cette importance. Mais, elle rencontre aussi, en MM. Dumont et Gauthier (de Clagny) de chaleureux défenseurs. Finalement, l'article additionnel est voté avec une légère modification déclarant la réforme applicable, au gré des conseils municipaux, à la totalité ou à une partie seulement de la prestation.

Le Sénat, saisi à son tour de la question, désigne, pour l'examiner,

(1) *Journ. off., déb., parl.*, Ch. des dép., n° du 8 février 1903, p. 534.

une commission spéciale au nom de laquelle son rapporteur, M. Labiche, dépose un rapport comportant deux changements au texte de la Chambre, dans le sens de celui abandonné en 1898 : d'une part, le remplacement de la prestation réelle (animaux et voitures) sera subordonné au rachat préalable de la prestation individuelle ; d'autre part, lorsque le nombre de centimes communaux à voter pour opérer la conversion sera supérieur à vingt, la décision du conseil municipal devra être soumise à la sanction du préfet, après avis du conseil général (1).

Adopté par la Chambre haute, avec ces modifications (2), l'article additionnel revient en discussion devant la Chambre des députés, où il donne lieu, de la part de M. de Castelnau, à un amendement remettant au conseil général, au lieu du préfet, le pouvoir de statuer sur les décisions des assemblées municipales portant vote de plus de 20 centimes (3). Enfin, le Sénat adopte purement et simplement le texte ainsi amendé, qui devient, par la promulgation, l'article 5 de la loi du 31 mars 1903 (4).

CHAPITRE II

LA TAXE VICINALE

« Dans les budgets de 1904 et suivants, les conseils municipaux auront la faculté de remplacer par une taxe vicinale le produit des journées de prestations que les communes sont tenues de voter pour les chemins vicinaux.

Ce remplacement pourra porter soit sur la totalité, soit sur une partie de la prestation individuelle considérée isolément, soit, après que celle-ci aura été entièrement convertie, sur la totalité ou sur une partie de la prestation des animaux et véhicules.

La taxe vicinale sera représentée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes, en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées. Lorsque ce nombre de centimes sera supérieur à vingt, la substitution devra être autorisée par le conseil général.

Les redevables pourront se libérer en nature de la taxe vicinale, pourvu qu'elle ne soit pas inférieure à un franc et à condition de dé-

(1) *Journ. off., doc. parl.*, Sénat, n° du 13 mars 1903, annexe n° 84, p. 142.
(2) *Journ. off., déb. parl.*, Sénat, n° du 28 mars 1903, pp. 668 et suiv.
(3) *Journ. off., déb. parl.*, Ch. des dép., n° du 31 mars 1903, p. 1457.
(4) *Journ. off., déb. parl.*, Sénat, n° du 31 mars 1903, p. 809.

clarer dans les délais prescrits qu'ils entendent faire usage de cette faculté.

La libération en nature sera soumise aux dispositions qui régissent la prestation.

Elle s'effectuera soit en journées, évaluées au prix fixé par le conseil général pour le rachat de la prestation, soit en tâches, d'après un tarif de conversion arrêté par la commission départementale sur la proposition du conseil municipal.

Le réglement établi en conformité de l'article 21 de la loi du 21 mai 1836 sera modifié et complété de manière à assurer l'exécution du présent article ».

Tel est le libellé de l'article 5 de la loi du 31 mars 1903, qui organise la taxe vicinale. La seule dénomination de « taxe vicinale » indique assez qu'elle est applicable seulement aux chemins vicinaux ; par suite, les communes ne sont pas autorisées à convertir en taxe vicinale la journée de prestations que la loi du 20 août 1881 leur donne la faculté de voter spécialement en faveur des chemins ruraux. D'autre part, l'article 5 précité conserve à l'impôt de remplacement le caractère d'imposition communale. Il est donc logique que les règles édictées au sujet de la prestation tant par la loi du 21 mai 1836 que par les règlements administratifs émis pour l'application de cette loi, soient applicables, en principe, à la taxe vicinale et que soit conservée pour l'examen de celle-ci, la division adoptée à l'égard de la prestation. Des instructions ministérielles ont, d'ailleurs, précisé la voie à suivre dans les cas où les règles de la prestation pouvaient être incompatibles avec la forme nouvelle donnée à cet impôt (1).

I. — Le vote de la taxe vicinale.

C'est, on le sait, dans la session budgétaire du mois de mai que les conseils municipaux sont, chaque année, appelés à créer les ressources de la vicinalité. Ils ont désormais la faculté de voter à cet effet ou bien des journées de prestations ou bien une taxe vicinale en remplacement de tout ou partie de ces prestations. S'ils ne les remplacent que partiellement, leur choix peut s'exercer entre six partis (2). Ils peuvent, en effet, remplacer soit une, soit deux, soit trois journées de

(1) V. circulaires du ministre de l'Intérieur, en date des 30 avril, 3 et 10 nov. 1903, 20 décembre 1905 et 30 mai 1906, ainsi que celles en date des 21 juillet et 4 nov. 1903, 4 février 1904, 31 juillet 1905, 19 février 1906, 28 avril 1906, 30 juillet 1905 et 31 juillet 1907, du ministre des finances.

(2) Le choix entre la taxe vicinale et la prestation appartient aux conseils municipaux, à l'exclusion des contribuables ou des prestataires. Ceux-ci ont seulement, quelque soit le sens dans lequel s'est exercé le choix du conseil municipal, le droit d'opter pour l'acquittement de leur cote, entre la libération en nature et la libération en argent.

prestation individuelle ; soit, outre les trois journées de prestation individuelle, une, ou deux, ou trois journées de prestation d'animaux et de véhicules. Ils peuvent, plus simplement, déclarer qu'ils remplacent l'intégralité des journées de prestations applicables aux éléments *hommes, animaux et véhicules.*

Il résulte de ce système que la suppression de la prestation des véhicules est subordonnée à la suppression préalable de la totalité des journées portant sur l'élément *hommes.*

D'autre part, la prestation ne pouvant être votée que par journées entières, le remplacement partiel ne peut également porter que sur des journées entières. Ainsi, une commune dont le rôle de prestations s'élève, pour trois journées, à 1,200 francs, ne peut être admise à remplacer la moitié de ce rôle par une taxe vicinale et à conserver en prestations le surplus équivalent à une journée et demie (1). D'ailleurs, que le conseil municipal crée ou non une taxe vicinale, il doit, tout d'abord, voter le nombre de journées de prestations auquel il est tenu. Ce n'est qu'après ce vote qu'il peut user de la faculté qui lui est ouverte par l'article 5 de la loi de 1903.

Il n'a pas non plus à se préoccuper du nombre de centimes qui sera nécessaire pour donner à la taxe vicinale un produit équivalent à celui de la prestation supprimée. Cette mission rentre dans les attributions de la direction départementale des contributions directes, à laquelle le préfet fait parvenir, au fur et à mesure de leur réception, les délibérations des conseils municipaux portant création d'une taxe vicinale.

Ces délibérations sont, en principe, exécutoires par elles-mêmes. Toutefois, celles qui, pour le remplacement du nombre de journées converties en taxe vicinale, nécessitent une imposition supérieure à 20 centimes, doivent être soumises par le préfet à l'approbation du conseil général, à sa session d'août (2).

Dans la pensée du législateur de 1903, l'intervention de l'assemblée départementale est destinée à empêcher que certains conseils municipaux, dominés plus par le souci de profiter de la réforme que d'en mesurer le prix, ne se laissent aller, pour la réaliser, à surcharger

(1) Comme pour la prestation, les 2/3 du montant de la taxe vicinale sont applicables aux chemins de grande communication. Mais, lorsque la taxe vicinale a été votée pour une partie seulement des éléments de la prestation, les 2/3 sont calculés non sur le total des deux rôles de la prestation et de la taxe vicinale, mais sur le chiffre de chacun d'eux séparément.

(2) Le conseil général peut donner à la commission départementale une délégation pour statuer sur les délibérations qui n'auraient pas été prises en temps opportun.

démesurément les finances communales. Le conseil général se voit ainsi investi du pouvoir d'examiner la situation financière des communes intéressées et de subordonner son autorisation au résultat de cet examen. Or, la plupart des conseils généraux ont pris l'habitude de fixer purement et simplement un maximum, uniforme pour toutes les communes, au-delà duquel les demandes de conversion sont indistinctements rejetées. Il importe que les conseils généraux renoncent à ce mode de procéder, qui aboutit à la méconnaissance de la mission de contrôle qui leur a été confiée.

Le préfet ne peut, en cas d'absence de vote d'un conseil municipal, imposer d'office une commune à la taxe vicinale. En décider autrement serait lui permettre de changer éventuellement l'assiette de l'impôt. Or, ce pouvoir n'appartient qu'aux conseils municipaux. Celui du préfet se borne à l'imposition d'office à la prestation.

Ainsi qu'il arrive fréquemment dans la période initiale de mise en application d'une réforme, la loi de 1903 a donné lieu, en un certain nombre de communes, à des difficultés dont il ne paraît pas sans intérêt d'examiner ici quelques types.

Une commune a des revenus ordinaires suffisants pour couvrir la valeur d'une journée de prestations et le conseil municipal, s'autorisant des dispositions de la circulaire ministérielle du 11 avril 1839 et de l'article 69 de l'instruction générale du 6 décembre 1870, ne votait jusqu'alors que deux journées de prestations portant nécessairement sur tous les éléments imposables. La municipalité, prétendant que l'article 5 de la loi du 31 mars 1903 a eu pour effet de modifier implicitement les dispositions prérappelées, se déclare fondée à appliquer une partie de ses ressources ordinaires au remplacement des trois journées de la prestation individuelle et à ne voter que trois journées de prestations d'animaux et de véhicules. A l'appui de sa prétention, elle dit que, puisqu'elle peut remplacer par des centimes additionnels tout ou partie de la prestation de l'élément homme, puis tout ou partie de l'élément animaux et véhicules, elle peut également remplacer successivement ces divers éléments par des ressources ordinaires. Poussant plus loin son raisonnement, la municipalité soutient même que la pensée du législateur de 1903 ayant été de faire disparaître, en premier lieu, la prestation individuelle, lorsqu'une commune à des revenus ordinaires disponibles, il est de son *devoir* de les appliquer tout d'abord au remplacement d'une, de deux ou de trois journées de la prestation portant sur l'élément homme et non de celle portant sur tous les éléments imposables.

Ces prétentions sont-elles fondées ? En aucune façon. D'abord, la loi du 31 mars 1903 n'a modifié en rien les dispositions de la loi du 21 mai 1836 concernant le vote de la prestation (1) ; comme par le passé, la journée s'applique indivisiblement à tous les éléments imposables. C'est seulement après que la prestation a été votée dans les conditions de la loi de 1836 et lorsqu'il s'agit d'en remplacer en tout ou en partie le produit par une taxe vicinale, qu'il devient possible de considérer séparément la prestation individuelle et celle des animaux et véhicules. Puis, c'est manifestement enfreindre les prescriptions de la loi de 1836 que de vouloir remplacer la prestation par des ressources ordinaires ; c'est oublier qu'aux termes de cette loi, les communes ne peuvent recourir à la prestation que dans le cas d'insuffisance des revenus ordinaires. Lors donc que ceux-ci sont suffisants pour pourvoir à la vicinalité, il n'y a pas lieu de voter la prestation ni, par suite, d'envisager l'éventualité de son remplacement.

Pour la même raison, un conseil municipal qui aurait décidé le remplacement, par une taxe vicinale, des trois journées de prestation individuelle et d'une journée de prestation d'animaux et de voitures ne serait pas admis à voter, sur les revenus ordinaires de la commune, la somme nécessaire au rachat du surplus de la prestation, c'est-à-dire de deux journées d'animaux et de véhicules.

Enfin, on sait qu'aux termes de l'article 64 du règlement-type du 6 décembre 1870, sur le service des chemins vicinaux, la prestation doit être votée chaque année pour l'année suivante. Or, un conseil municipal, se fondant sur le fait que la taxe vicinale consiste en un certain nombre de centimes additionnels aux quatre contributions directes, prétendait que cette taxe était assimilable aux centimes spéciaux applicables à la vicinalité, et, par suite, susceptible, comme eux, d'être votée pour plusieurs années. La réponse à cette prétention est simple : la loi de 1903 n'a en rien modifié les conditions du vote de la prestation ; or, celle-ci doit être votée chaque année ; dès lors, la taxe vicinale destinée à la remplacer doit, elle aussi, être votée annuellement.

II. — L'assiette de la taxe vicinale.

A) *Eléments d'imposition à la taxe vicinale.* — Il ne s'agit plus ici, comme à propos de la prestation, de distinguer entre les éléments personnels et les éléments réels de la taxe vicinale. Pour celle-ci, une seule catégorie d'éléments imposables : les personnes, les contribua-

(1) Elle a seulement modifié l'assiette et le mode de perception de l'impôt vicinal.

bles et cela se conçoit, puisque la forme de la taxe vicinale est celle des contributions directes. Tandis, en effet, que la prestation a, en principe, pour objet un impôt en travail rachetable par une contribution pécuniaire, la taxe vicinale, elle, a pour objet une cotisation en argent, acquittable au moyen d'un travail ; en d'autres termes, la prestation consiste en un travail ; la taxe vicinale est un impôt direct. De la diversité de leur nature découle ainsi la diversité des règles relatives à leur assiette.

Puisque la prestation est un travail et que tout travail exige une certaine force musculaire de celui qui est appelé à l'exécuter, on s'explique, jusqu'à un certain point, que le législateur de 1836 ait, sous l'empire de considérations qui ont été appréciées précédemment (1), exempté ceux qui, en raison de leur âge, de leur sexe, de leur état de santé, sont supposés ne pas posséder cette force musculaire à un degré suffisant. Mais, la raison d'être de cette exemption disparaît si, au lieu d'un travail, l'objet de l'obligation est un impôt en argent ; la force musculaire cesse d'être le critère de l'imposition; puisque la taxe vicinale est une contribution directe, le critère de son assujettissement sera, comme pour les autres contributions, le fait de posséder une source quelconque de revenus. Dès lors, la femme (célibataire ou veuve ou mariée sous un régime *ad hoc* ou séparée de biens), le vieillard de plus de 60 ans, le garçon de moins de 18 ans, le valétudinaire, toutes personnes exonérées de la prestation, sont redevables de la taxe vicinale, s'ils sont portés à l'un des rôles des contributions directes.

Et puisque l'assiette de la taxe vicinale suit les règles de l'assiette des autres contributions directes, l'indigent non inscrit au rôle des contributions directes, est, de droit, exempté de la taxe vicinale.

Pour la même raison, ne sont pas assujettis les contribuables imposés seulement à la cote personnelle, car les centimes additionnels ne sont pas applicables à cette cote, lorsqu'elle est imposée en principal seulement (loi du 21 avril 1832); ni le père de sept enfants mineurs et vivants ne payant qu'une taxe personnelle-mobilière non supérieure, en principal, à plus de 10 francs. De même encore c'est le propriétaire, à l'exclusion de ses fermiers, régisseurs, colons partiaires..., qui est passible de la taxe vicinale (2), car c'est lui, et non ceux-ci, qui est porté au rôle de la contribution foncière.

(1) V. supra, pp. 143 et 144.

(2) Cela ne fait pas obstacle à ce qu'en vertu de conventions particulières, la taxe vicinale soit mise à la charge des fermiers, régisseurs... Les conventions de cette nature sont même assez fréquentes.

D'autre part, le travail de la prestation est imposé au titre d'habitant de la commune. Les non-habitants, les étrangers à la commune n'y sont donc pas soumis. Il n'en est pas de même de la taxe vicinale : tous les contribuables en sont passibles, quel que soit le lieu de leur résidence.

B) *Rôles de la taxe vicinale.* — Dès que le directeur des contributions directes a reçu du préfet les délibérations des conseils municipaux portant remplacement de tout ou partie de la prestation par une taxe vicinale, il prépare les rôles destinés au recouvrement de cette taxe. Deux éléments lui servent de base à cet effet : le chiffre d'évaluation en argent de la prestation supprimée et le montant du centime communal. Le premier chiffre est facile à connaître ; il résulte de l'application, aux divers éléments imposables à la prestation, des prix fixés, pour chacun de ces éléments, dans le tarif de conversion des journées en tâches, déterminé par le conseil général. Le second représente la centième partie du total des principaux des quatre contributions directes de la commune [contribution foncière (1) (bâtie et non bâtie, y compris, pour cette dernière, le principal des bois de l'Etat), personnelle-mobilière, portes et fenêtres et patentes]. Ces deux chiffres une fois connus, la direction des contributions directes, pour déterminer le nombre des centimes nécessaires au remplacement de la prestation par une taxe vicinale, n'a plus qu'à diviser le premier par le second. Soit un rôle de prestations s'élevant, dans une commune, à un total de 900 francs, pour trois journées portant sur tous les éléments imposables à la dite prestation. Supposons que le conseil municipal décide le remplacement de l'intégralité du montant de ce rôle, et que le centime communal ait une valeur de 150 francs (2). Le nombre de centimes nécessaire pour la conversion de la prestation en taxe vicinale sera ainsi de six (3) (900 : 150). Et les cotes individuelles des assujettis à la taxe vicinale consisteront en six centimes par franc du principal de leurs contributions directes.

Les mêmes règles sont observées pour la confection des rôles de taxe vicinale destinés à la conversion d'une partie seulement de la

(1) Selon les règles admises pour le calcul des centimes additionnels communaux ordinaires, la contribution foncière est comptée dans le total des quatre contributions directes pour son principal fictif et non pour son principal réel (art. 26 de la loi du 8 août 1890).

(2) Le contingent des quatre contributions directes est donc, dans cette hypothèse, de 150 × 100, soit de 15,000 fr.

(3) On sait que lorsque ce nombre est supérieur à 20, la délibération du conseil municipal est soumise à l'approbation du conseil général ou de la commission départementale, si elle a été spécialement déléguée à cet effet. Il est dès lors sursis à la confection des rôles jusqu'à l'intervention de cette approbation.

prestation. Le chiffre qui sert de base au calcul est, évidemment, dans ce cas, celui de la portion de prestation supprimée, et les montants envisagés du principal des contributions et de la prestation sont ceux se rapportant à l'année *pendant laquelle* a été décidé l'établissement d'une taxe vicinale (1).

Dans la période de début de l'application de la loi de 1903, tout vote d'une taxe vicinale donnait lieu à la confection d'un *rôle spécial*, destiné à permettre aux assujettis de faire, lorsqu'ils le jugeaient à propos, leur déclaration d'option pour la libération en nature. Ce rôle spécial n'était cependant pas sans soulever de nombreuses protestations : d'un côté, les communes, auxquelles incombe la fourniture des imprimés nécessaires à la confection des rôles, reprochaient au rôle spécial d'être, pour elles, l'objet d'un accroissement appréciable de leurs frais à ce relatifs ; d'un autre côté, les percepteurs se plaignaient du surcroît de travail — non rémunéré — qui résultait pour eux du rattachement et de la distribution des avertissements.

C'est pour mettre un terme à ces légitimes plaintes et simplifier en même temps la tâche du service du recouvrement que, de concert avec son collègue de l'Intérieur, le ministre des Finances a poursuivi la suppression du rôle spécial de la taxe vicinale et l'incorporation de ce rôle dans ceux des contributions directes. Leurs efforts ont abouti à la création d'une situation reposant sur une distinction entre les communes qui n'ont pas de receveur municipal spécial et celles qui en ont un (2).

Désormais, dans les communes ayant un receveur municipal particulier, un rôle spécial continuera d'être émis pour la taxe vicinale. Si ces communes décident la conversion en centimes de l'intégralité de leurs prestations, le rôle de la prestation est supprimé et remplacé par un rôle de taxe vicinale. Si une partie seulement de la prestation est transformée, il est dressé un rôle unique sur lequel figurent, sous des mentions distinctes, les cotes représentatives de la prestation et celles se rapportant à la taxe vicinale.

Toutefois, cette dernière est parfois tellement minime que sa perception ne couvrirait même pas les frais d'émission du rôle. En pareil

(1) Ce mode de procéder était déjà celui adopté en 1903. L'année suivante, dans le souci d'établir une conformité plus grande de la taxe à la situation de l'assujetti, au moment où il était frappé, on prit comme base des chiffres considérés, ceux se rapportant à l'année *pour* laquelle était votée la taxe vicinale. Les inconvénients qui se révélèrent alors nécessitèrent le retour au procédé abandonné.

(2) V. circulaires du 19 février 1906, du ministre des Finances, et du 30 mai suivant, du ministre de l'Intérieur.

cas, les communes ont un intérêt évident à faire abandon de la taxe. C'est pourquoi toutes les cotes inférieures à dix centimes (0 fr.10) doivent être exclues du rôle (1). Il n'en est cependant ainsi que lorsque la totalité de la prestation a été remplacée et qu'il n'existe, par conséquent, qu'un rôle de taxe vicinale. Lorsqu'au contraire, la prestation n'ayant été convertie en centimes que partiellement, continue d'exister pour le surplus et que des individus imposés à la prestation sont en même temps portés au rôle de la taxe vicinale pour des cotes inférieures à 0 fr. 10, ces cotes sont maintenues au dit rôle de taxe vicinale, quelque minimes qu'elles soient.

Dans les communes — et ce sont de beaucoup les plus nombreuses — où il n'existe pas de receveur municipal spécial, et dont les finances sont, dès lors, confiées à un percepteur, la taxe vicinale est comprise dans le rôle général des contributions directes et ce, soit que la prestation ait été entièrement convertie en centimes, soit qu'elle ne l'ait été que partiellement. Toutefois, dans ce dernier cas, il est établi un rôle spécial pour la portion non remplacée de la prestation. Les rôles généraux sont à présent établis de telle façon qu'ils font ressortir pour chaque article le total des contributions directes et celui de la taxe vicinale. Ces deux totaux restent distincts. Toutes les cotes de taxe vicinale, si minimes soient-elles, par conséquent même les cotes inférieures à 0 fr. 10 qui sont écartées des rôles spéciaux, doivent être portées aux rôles généraux. Et cela se comprend, car étant inscrites sur le rôle général, elles ne donnent lieu, pour les communes, à aucun frais additionnels à ceux de ce rôle général, tout en constituant, dans leur ensemble, une source de revenus parfois appréciable.

En matière de contributions directes, il ne peut être établi de *rôles supplémentaires* qu'en vertu de dispositions législatives. C'est ainsi qu'ils sont autorisés en matière d'impôt des patentes, par la loi du 15 juillet 1832 (art. 28), et que la loi du 24 février 1900 en permet la confection en matière de prestations. Aucun texte de cette nature n'exis-

---

(1) C'est seulement quand les cotes partielles dérivant des quatre contributions directes ne donnent pas un total de 0 fr. 10, que ces cotes doivent être exclues du rôle. Mais, si ces fractions de cotes, bien qu'inférieures chacune à 0 fr. 10, donnent, pour leur ensemble, un produit supérieur à 0 fr. 10, ce produit doit évidemment faire l'objet d'un article au rôle de la taxe vicinale. Supposons que 6 centimes communaux soient nécessaires pour substituer une taxe vicinale à la totalité des prestations ; l'application de ces 6 centimes donne lieu, par exemple, pour un contribuable, à une imposition de 0 fr. 06 pour la contribution foncière, 0 fr. 02 pour la taxe personnelle-mobilière et 0 fr. 03 pour les patentes. Les 0 fr. 11 qui forment le total de ces cotes partielles donneront lieu à l'imposition de ce contribuable à la taxe vicinale.

tant en ce qui concerne la taxe vicinale, il ne peut être émis de rôles supplémentaires pour cette taxe (1).

Mais, la loi de 1903 a apporté certaines restrictions à l'émission des rôles supplémentaires de prestations. Désormais, il ne peut en être émis par une commune que dans la mesure où ils ne font pas double emploi avec la taxe vicinale établie dans une autre commune. Ainsi, un contribuable quitte, dans la période comprise entre le travail des mutations et le 1er janvier, la commune A, qui a remplacé la totalité de la prestation par une taxe vicinale ; il va habiter la commune B, qui a maintenu la prestation (3 journées) applicable à tous les éléments. Il sera imposable à la taxe vicinale dans la commune A ; mais, il ne pourra être compris aux rôles supplémentaires de prestation émis par la commune B, car il supporterait deux fois l'impôt vicinal à raison des mêmes éléments. Mais, si la commune A n'a décidé qu'une conversion partielle de la prestation, de deux journées d'hommes, par exemple, il sera passible, dans la commune A, d'une taxe vicinale représentative de ces deux journées et, dans la commune B, de la prestation à raison d'une journée d'homme et de trois journées d'animaux et de véhicules.

Aux termes de l'article 5 de la loi du 19 juillet 1905, « les *rôles auxiliaires* établis en exécution de l'article 6 de la loi du 4 août 1844, pour la division de la contribution foncière entre les propriétaires et les fermiers ou locataires, pourront comprendre la taxe vicinale afférente aux biens donnés à ferme ou à loyer, quand la demande en sera faite par les intéressés dans la forme prévue par l'article de loi ci-dessus visé ». Il ne peut être émis de rôles auxiliaires que pour les propriétaires ayant au moins quatre fermiers ou locataires (2). Si un propriétaire a moins de quatre fermiers, le percepteur reste néanmoins tenu de faire, sur la demande des propriétaires et fermiers intéressés, la division des contributions et de la taxe vicinale. Si c'est à un receveur municipal spécial qu'est demandée cette division à propos de moins de quatre fermiers, le comptable doit, préalablement à cette opération, requérir à la direction des contributions directes, par la voie hiérarchique, tous les renseignements qui lui sont nécessaires.

Quoiqu'il en soit, les comptables ne peuvent percevoir pour ces

(1) D'ailleurs, l'émission de tels rôles, fût-elle autorisée, serait pratiquement impossible. La taxe vicinale consistant, en effet, en centimes additionnels aux contributions directes, le droit d'imposition est épuisé dès que ces centimes ont été appliqués aux contributions individuelles, sauf pour les impôts susceptibles de donner lieu à des rôles supplémentaires ; on manquerait de base pour ces impositions additionnelles.

(2) Loi du 4 août 1844, art. 6.

partages de cotes, aucune rétribution des fermiers ou propriétaires. Mais, les frais de confection des rôles auxiliaires sont à la charge des propriétaires. Il est à remarquer, en outre, que les rôles auxiliaires sont simplement revêtus de la signature du directeur des contributions directes et ne sont pas publiés. Ils ne sont donc pas susceptibles de servir de titre exécutoire contre les intéressés. En cas de difficulté pour le recouvrement des fractions de cotes, le percepteur exige de celui d'entre eux qui est nominativement imposé au rôle général, le paiement de la totalité de la cote.

En ce qui concerne les *avertissements* de la taxe vicinale, on ne distinguait pas, jusqu'en 1907, si la commune avait ou non un receveur municipal spécial, c'est-à-dire s'il était dressé un rôle spécial pour cette taxe ou si elle était comprise dans le rôle général des contributions directes : dans les deux cas, il était envoyé à chaque contribuable deux avertissements séparés ; l'un, imprimé sur papier blanc, relatif aux contributions directes ; l'autre, établi sur papier jaune, se rapportant à la taxe vicinale. Mais, pourquoi deux avertissements ? On déclarait qu'à moins d'augmenter le format des avertissements — ce qui, pensait-on, ne laisserait pas que de présenter de graves inconvénients — il était d'une extrême difficulté d'ajouter aux mentions déjà nombreuses de l'avertissement relatif aux contributions foncière, personnelle-mobilière et des portes et fenêtres (1), celles concernant la taxe vicinale. Quoi qu'il en fût, cette dualité occasionnait aux comptables un sérieux surcroît de travail pour lequel non seulement ils ne percevaient aucune rémunération, mais encore avaient à faire des frais (de distribution ou d'envoi). Aussi, cette situation avait-elle donné lieu de la part de ces comptables à de nombreuses et vives plaintes.

Reconnaissant la légitimité de ces plaintes, et dans un but de simplification et d'économie, le ministre des Finances, après entente avec son collègue de l'Intérieur, a décidé que, dans les communes où le percepteur remplit en même temps les fonctions de receveur municipal, ces deux avertissements seraient fusionnés en un seul (1). L'avertissement unique fait alors ressortir en un seul chiffre, par article, le taux des contributions directes et celui de la taxe vicinale.

Dans les communes ayant un receveur municipal spécial, la taxe vicinale continue de faire l'objet d'un avertissement distinct de celui relatif aux contributions directes.

---

(1) V. circulaires des 30 juill. 1906 et 31 juill. 1907, du ministère des finances

Outre les indications analogues à celles figurant sur les avertissements de la prestation (nom, prénom, domicile de l'assujetti, date de la libération du conseil municipal qui a voté la taxe vicinale, etc...) l'avertissement de la taxe vicinale comporte un bulletin d'option pour la libération en nature de la taxe. Ce bulletin, de même que celui placé au bas de l'avertissement de la prestation, peut être renvoyé au maire. Dans les communes, où la prestation n'a été que partiellement remplacée, les contribuables désireux de s'acquitter en nature ont à faire une déclaration d'option simple ou double, suivant qu'ils entendent user de cette faculté à l'égard d'une seule des deux taxes ou des deux.

Quant aux avertissements concernant les rôles auxiliaires, ils comprennent, pour le propriétaire et chaque fermier, le détail de la division des contributions et de la taxe vicinale, sauf toutefois dans les recettes municipales spéciales, où les avertissements sont, comme les rôles, limités à la taxe vicinale. Les frais de confection et de distribution de ces avertissements sont, comme les frais de confection des rôles mêmes, recouvrables par le percepteur ou le receveur spécial sur le propriétaire intéressé.

Les rôles de taxe vicinale et ceux comprenant les deux taxes (prestation et taxe vicinale) sont rendus exécutoires par le préfet et doivent, aux termes de la circulaire du 4 novembre 1903, être publiés à une date aussi rapprochée que possible du 1er novembre. Toutefois, les nécessités de la confection du rôle empêchent ordinairement, dans la pratique, l'observation de cette prescription. La taxe vicinale consistant, en effet, en centimes additionnels aux quatre contributions directes, le rôle n'en peut être émis qu'après ceux de ces contributions. Or, ceux-ci sont généralement publiés vers le premier dimanche du mois de janvier. En sorte que, dans les communes n'ayant pas de receveur municipal spécial, le rôle de la taxe vicinale, qui est incorporé au rôle général, est nécessairement publié en même temps que ce dernier, c'est-à-dire vers le premier dimanche de janvier. Si la prestation n'a été que partiellement remplacée, le rôle de prestation émis pour la portion conservée est naturellement publié avant le 1er novembre. Au contraire, dans les communes ayant un receveur particulier, le rôle spécial unique comprenant soit la taxe vicinale seule (en cas de conversion totale de la prestation) soit à la fois cette taxe vicinale et la prestation maintenue partiellement, est publié à peu près à la même époque que les autres rôles des contributions directes, c'est-à-dire vers le premier dimanche de janvier.

Suivant le régime admis pour la prestation, il n'est ajouté à la taxe vicinale aucune imposition pour non-valeurs ou pour frais de perception ; par suite, les dégrèvements susceptibles d'être accordés sur cette taxe ont pour effet de réduire le produit des rôles.

C) *Réclamations.* — La taxe vicinale n'étant qu'une imposition additionnelle aux quatre contributions directes ne peut, en principe et sauf erreur provenant de double emploi, d'erreurs matérielles d'écritures ou de taxation, être l'objet d'aucune réclamation spéciale. Les dégrèvements auxquels elle peut donner lieu sont, en effet, subordonnés à l'admission des réclamations présentées contre les contributions qui lui servent de base. Ces dégrèvements sont accordés d'office par les directeurs toutes les fois que, dans une commune ayant remplacé tout ou partie de la prestation, ils ont à proposer ou à prononcer, ensuite des réclamations dont ils sont saisis, des dégrèvements sur l'une ou sur plusieurs des quatre contributions directes. Le dégrèvement relatif à la taxe vicinale est évidemment calculé d'après celui applicable aux contributions directes.

Toutefois, ces règles ne sont obligatoires qu'à l'égard des dégrèvements résultant de décharges ou de réductions ; mais, les dégrèvements sur contributions directes accordés à titre de remise ou de modérations ou d'exemptions temporaires sont sans aucune répercussion sur la taxe vicinale (1).

Bien qu'en principe, les réclamations portant exclusivement sur la taxe vicinale ne soient pas admissibles, elles doivent, néanmoins, être instruites dans la forme ordinaire des réclamations en matière de contributions. De même que celles relatives à la prestation, elles sont présentées sur papier libre, quelque soit le montant des cotes qui en font l'objet. Celles qui ont trait à la fois à la taxe vicinale et à la portion de prestations (en cas de remplacement seulement partiel de celle-ci) donnent lieu à une instruction et à une décision uniques.

III. — L'acquittement de la taxe vicinale.

Le législateur de 1903 a conservé, en faveur de l'assujetti à la taxe vicinale, la faculté d'option entre l'acquittement en argent et l'acquittement en nature, accordée au prestataire, par celui de 1836.

(1) Par exception à cette règle, il a été décidé que le propriétaire à qui a été accordé, à titre d'exemption temporaire pour semis ou plantation de bois, un dégrèvement d'impôt foncier, n'est pas passible de la taxe vicinale, à raison de la portion dont son impôt foncier se trouve ainsi réduit. (C. E., 7 févr. 1906, Jacquot. — 23 févr. 1906, Michaut.) Il y a lieu d'appliquer cette jurisprudence aux propriétaires qui bénéficient d'une exemption temporaire d'impôt foncier pour plantation ou replantation de vignes. Ces dégrèvements donnent lieu, par suite, aux dégrèvements d'office de la taxe vicinale (V. circulaire du 28 avril 1906, du ministre des Finances).

A) *Droit d'option.* — Mais, ce droit n'est applicable qu'aux cotes de taxe vicinale qui ne s'élèvent pas à moins d'un franc, abstraction faite de la cote relative à la prestation qui a pu être maintenue partiellement. Si la commune a décidé la conversion d'une partie seulement de la prestation, les contribuables qui veulent user de la faculté d'option ont à faire une déclaration spéciale pour chacune des taxes (vicinale ou de prestation) (1) dont ils entendent se libérer en nature.

Il se peut qu'un contribuable, inscrit sous plusieurs articles de rôles, pour des sommes isolément inférieures à un franc, ait à payer, pour leur ensemble, une somme au moins égale à ce chiffre ; il est, dans ce cas, autorisé à réunir, en vue de l'acquit en nature, ces divers articles dans une même déclaration d'option.

Le délai accordé pour l'exercice de la faculté d'option est, comme en matière de prestation, d'un mois à courir de la date de publication du rôle de taxe vicinale. Faute par l'intéressé d'avoir opté dans ce délai, la taxe est, de droit, exigible en argent.

Mais, une difficulté se présente du fait que la prestation figure désormais au rôle général et au rôle primitif des patentes, et que ces rôles peuvent n'être pas publiés en même temps. Quel est, dans ce cas, le point de départ du délai d'un mois ? (2). C'est la date de publication du dernier de ces rôles. Dès lors, le registre des déclarations doit rester ouvert jusqu'à l'expiration du mois qui suit cette publication. Supposons, en effet, un individu porté au rôle général pour une somme de 0 fr. 60 de taxe vicinale, et, au rôle primitif des patentes, pour une somme de 0 fr. 45. Chacune de ces deux taxes, considérée isolément, ne permet pas à ce contribuable d'opter pour la libération en nature (puisque chacune est inférieure à un franc) ; leur réunion, au contraire, lui ouvre cette faculté. Or, le premier de ces rôles est publié, par exemple, dès le 1er janvier, tandis que la publication du second n'a lieu que le 1er février suivant. Si le délai d'option avait pour point de départ la date de publication du premier rôle, le contribuable serait forclos avant d'avoir été en mesure de jouir de son droit. Il est donc nécessaire, pour lui permettre d'exercer ce droit, de ne faire courir le délai d'un mois, que du jour de la publication du dernier rôle.

A l'expiration de ce délai, le maire adresse le registre des déclara-

(1) Le registre des déclarations déposé à la mairie contient, à cet effet, deux colonnes distinctes.

(2) Il est évident que si la publication de ces deux rôles (général et primitif des patentes) est faite simultanément, le délai d'un mois court, pour tous les assujettis de la commune à la taxe vicinale, de la date de cette publication.

tions au percepteur qui, après s'être assuré si toutes les options ont été faites régulièrement (1), prend note aux rôles des options en nature et dresse l'extrait de rôle destiné au service vicinal.

B) *Acquittement en argent.* — Les cotes de la taxe vicinale sont payables en argent si leur titulaire n'a pas régulièrement opté pour l'exécution en nature ou si, ayant opté pour ce mode, il n'a pas exécuté, dans le délai imparti, le travail qui lui a été assigné. Dans le cas d'exécution incomplète, la partie non effectuée en travail est exigible en argent.

De même qu'en matière de contributions directes, la taxe vicinale est payable par douzièmes, et, comme pour les prestations, les quittances sont exemptes de timbre, quel que soit le montant des cotes à propos desquelles elles sont délivrées. Le percepteur émarge le rôle en regard des noms des contribuables qui s'acquittent en argent.

Les payements faits suivant ce mode sur un article comprenant à la fois des contributions directes et une taxe vicinale sont reçus au titre des contributions directes, et la part revenant à la commune sur la taxe vicinale n'est distinguée de celle-ci, ni dans les émargements, ni sur les quittances du percepteur, que la libération soit partielle ou totale. Si, par exemple, sur un article du rôle général comprenant 22 francs pour l'ensemble des contributions et 2 francs pour la taxe vicinale, il est versé un acompte de 2 francs, la quittance délivrée porte la mention : « contributions directes : 2 francs ».

Le non-paiement de la taxe vicinale donne lieu aux mêmes poursuites que la prestation, c'est-à-dire : sommation sans frais, sommation avec frais, commandement, saisie, enfin, vente.

Les dégrèvements sur la taxe vicinale, accordés d'office par le directeur des contributions directes, ensuite d'admission de demandes en décharge ou réduction introduites contre celles-ci, sont inscrits sur des états de cotes indûment imposées communs à ceux présentés pour les dites contributions. Il en est également ainsi des états de même nature dressés par les percepteurs. Toutefois, ces divers états font l'objet de deux ordonnances de dégrèvement : l'une, concernant les contributions ; l'autre, relative aux taxes vicinales, et dont le montant vient en déduction du produit total de ces taxes.

Les états de taxe vicinale irrécouvrables, au contraire, devant être

(2) Il s'assure, par exemple, si les options émanent toutes de contribuables assujettis à la taxe vicinale pour une somme au moins égale à un franc. Dans le cas où le registre des déclarations renferme des mentions inexactes, le percepteur les raye sous sa responsabilité et réduit, en conséquence, le montant des cotes en nature ; puis il en poursuit le recouvrement pécuniaire.

soumis à l'examen des conseils municipaux intéressés et rester annexés aux pièces de la comptabilité communale, ne peuvent être confondus avec les mêmes états relatifs aux contributions et sont établis sur des formules distinctes de celles réservées à ces dernières. Comme toutes les impositions directes, la taxe vicinale ne se prescrit que par trois ans (loi du 3 frimaire an VII). En outre, l'article 58 de la loi de finances du 30 mars 1902 a étendu aux taxes communales assimilées aux contributions directes et par conséquent à la taxe vicinale, le privilège établi au profit du Trésor, par la loi du 12 novembre 1808 (1). Le privilège communal passe immédiatement après celui du Trésor.

Mais, comment les communes seront-elles mises en possession des ressources que la taxe vicinale est destinée à leur assurer ? Cette mise en possession se fera au moyen d' « attributions provisoires» et d'une « liquidation définitive», d'après un état dressé par le percepteur, indiquant le montant des sommes recouvrables en argent. C'est ce montant qui sert de base à toutes les attributions provisoires faites durant l'année, sans qu'il y ait lieu d'en déduire le chiffre des dégrèvements accordés, ni d'y ajouter celui des cotes qui, bien que déclarées, à l'origine, acquittables en nature, doivent être recouvrées en argent, par suite d'inexécution des travaux. La première attribution provisoire est faite immédiatement après l'établissement de l'état sus-désigné, et en même temps que celle des centimes communaux. Puis, d'autres attributions provisoires sont faites tous les mois ou tous les trois mois, jusqu'au 30 septembre au plus tard. Les recouvrements effectués sur la taxe pendant le dernier trimestre de l'année sont réservés pour faire l'objet, au cours de la seconde année de l'exercice, d'une liquidation définitive comprenant deux parties : la première, arrêtée au 28 février, et la seconde au 31 mars.

C) *Acquittement en nature.* — L'acquittement en nature de la taxe vicinale est soumis aux mêmes règles que celui de la prestation : convocation des travailleurs, organisation et surveillance des ateliers, déclarations de libération, etc... Toutes ces formalités ont lieu dans

(1) Loi du 12 novembre 1808, article 1er : « Le privilège du Trésor public pour le recouvrement des contributions directes est réglé ainsi qu'il suit et s'exerce avant tout autre : 1° pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, sur les récoltes, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution ; 2° pour l'année échue et l'année courante, des contributions mobilière, des portes et fenêtres, des patentes et toute autre contribution directe et personnelle, sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables en quelque lieu qu'ils se trouvent ».

des conditions identiques à celles qui entourent l'exécution en nature de la prestation. Les travaux tendant à l'acquittement de la taxe vicinale peuvent également être effectués ou à la journée ou à la tâche ; de même encore que pour la prestation, le choix entre ces deux modes est fait par le conseil municipal, à l'exclusion des assujettis. Une différence, toutefois, est à signaler en ce qui concerne le mode d'exécution à la tâche : tandis que, pour la prestation, c'est le conseil municipal qui arrête le tarif de conversion des journées en tâches (par une délibération qui est exécutoire par elle-même), c'est à la commission départementale qu'incombe le même soin pour la taxe vicinale.

TITRE II

CRITIQUE

Tout comme la corvée et la prestation, la taxe vicinale a rencontré ses partisans et ses détracteurs. Les premiers font valoir, en faveur de cette taxe, des arguments qui ne sont pas sans valeur ; les seconds se recrutent à une triple source : les uns, partisans déterminés de la prestation, dénient purement et simplement les améliorations qui sont mises à l'actif de la loi du 31 mars 1903 ; d'autres, adversaires non moins déterminés des impositions en nature, poursuivent la disparition de la taxe vicinale qui, par son mode d'acquittement, continue d'appartenir à ces catégories d'impositions ; les derniers, enfin, déclarent qu'ils se contenteraient de quelques modifications à la loi de 1903.

Dans ces conditions, il semble que l'examen des arguments produits de part et d'autre doive conduire à une saine appréciation des avantages et des inconvénients de la réforme examinée.

CHAPITRE Ier

LES AVANTAGES DE LA TAXE VICINALE

Ici encore, ces avantages peuvent être envisagés au quadruple point de vue fiscal, administratif, social et économique.

I. — Les avantages fiscaux.

Si l'on considère le fondement des améliorations fiscales que la taxe vicinale a apportées au régime de la prestation, on aboutit à la division suivante :

A) Améliorations dérivant de l'assiette de la taxe vicinale ;

B) Avantages résultant du caractère facultatif de cette taxe ;

C) Avantages résultant de la conservation de son caractère communal.

A) *Améliorations dérivant de l'assiette de la taxe vicinale.* — La prestation, on l'a vu, est un impôt essentiellement antiégalitaire, antidémocratique : « le principe de la proportionnalité, à laquelle doivent tendre les fiscalités bien ordonnées, semble lui être entièrement étranger » (1). En abandonnant la base démodée de la résidence, pour adopter celle des contributions directes, le législateur de 1903 a entendu faire de la taxe vicinale un impôt assis sur les principes qui régissent les fiscalités modernes ; il a entendu faire cesser les injustifiables inégalités inhérentes à la prestation, et établir la proportionnalité de l'impôt vicinal aux facultés contributives de ceux appelés à le supporter. Là est la raison principale du changement apporté à son assiette.

Assurément, reconnaissent les défenseurs de la réforme de 1903, les contributions directes ne sont pas exemptes de défauts ; elles ne réalisent pas précisément l'idéal des impôts, et une taxe vicinale reposant sur elles n'est dès lors pas elle-même à l'abri de tout reproche. Cependant, il n'est pas douteux qu'elles constituent une base infiniment moins imparfaite que le principe de la résidence sur lequel les législateurs de 1824 et de 1836 ont fondé la prestation. On peut regretter qu'il n'existe pas, en matière fiscale, de règle fixe et immuable ; mais, « à défaut de l'impôt sur le capital ou sur le revenu », on est en droit de considérer que les quatre contributions directes « constituent la base la plus rationnelle, la plus équitable et la plus juste sur laquelle on puisse se fonder » (2).

Et, de fait, présentée sous cette forme atténuative, il faut reconnaître que l'argumentation n'est pas sans valeur : la taxe vicinale est incomparablement moins improportionnelle aux facultés des contribuables que la prestation.

---

(1) Exposé des motifs de la proposition de loi déposée par M. Antonin Dubost, le 30 novembre 1889, *Journ. off., doc. parl.*, p. 249.

(2) Discours de M. Dupuy-Dutemps, *Journ. off.* du 27 avril 1893, Ch. de dép., *déb. parl.*, p. 1240.

Dans un but de comparaison, nous avons recherché ce que deviendraient les cotes individuelles indiquées aux pages 149 et suivantes, si, dans la commune de G. précitée, la prestation était remplacée par une taxe vicinale. Le rôle de prestations de cette commune s'élevant à 4,712 fr. 25 et le centime ayant une valeur de 236 fr. 09, le nombre de centimes nécessaire pour la conversion en taxe vicinale serait de 19,97, soit de 20 en chiffre rond.

Le résultat de notre recherche, à cet égard, est consigné dans le tableau suivant :

NUMÉROS d'ordre	MONTANT des contributions directes servant de base au calcul de la taxe vicinale	MONTANT actuel de la prestation	RAPPORT des contributions au montant de la prestation		MONTANT de la taxe vicinale	RAPPORT de la taxe vicinale à la prestation	
			en fraction	taux		en fraction	taux
1er ex.	1f 50	5f 25	3,5/1	350 0/0	0f 30	1/17	6 0/0
2e ex.	10 28	10 50	1/1	100 0/0	2 05	1/5	20 0/0
3e ex.	7 37	5 25	3/4	75 0/0	1 45	27/100	27 0/0
4e ex.	96 76	19 50	1/5	20 0/0	19 30	1/1	100 0/0
5e ex.	402 22	27 75	1/14	7 0/0	80 40	3/1	300 0/0
6e ex.	2,565 »»	81 75	1/32	3 0/0	513 »»	6,3/8 ou 51,8	640 0/0
7e ex.	3,588 »»	»	»	»	717 »»	»	»
8e ex.	11,902 »»	»	»	»	2,380 40	»	»

Ainsi, l'individu qui, pour 1 fr. 50 de taxe personnelle, paye 5 fr 25 de prestations, ne devrait que 0 fr. 30 de taxe vicinale, soit 1/17 de la prestation. Par contre, l'usine et la fabrique qui, actuellement ne sont pas assujetties à la prestation à raison de leur résidence en-dehors de la commune de G., siège de leurs établissements, auraient à payer respectivement 717 francs et 2380 francs de taxe vicinale (pour des contributions directes s'élevant à 3588 francs et à 11,902 francs). Le contraste entre la prestation et la taxe vicinale éclate ici avec une force aveuglante. On peut remarquer, d'une part, que les petits contribuables seraient tous dégrevés dans une mesure très appréciable (1) alors que les grosses cotes de contributions seraient

(1) Mais ils ne sont pas totalement exemptés et la loi n'aboutit pas à la suppression d'une catégorie tout entière de contribuables. Cette suppression serait, d'ailleurs, si elle était réalisée, une grave faute fiscale, car, dit M. Waddington, « il y a un très grand avantage à conserver dans notre pays de France, dans notre société démocratique, le plus de contribuables possible... il est d'un intérêt conservateur au plus haut degré d'avoir le plus grand nombre de personnes possible intéressées à la fortune publique. » — *Journ. off.*, du 13 mars 1895, *déb. parl.*, Sénat, p. 183.

fortement majorées, et, d'autre part, que la proportion existant entre le chiffre de ces contributions et celui de la taxe vicinale reste constante à l'égard de toutes les cotes considérées (en l'espèce, 1/5, soit 20%). On remarquera, en outre, que les trois plus gros contribuables de la commune qui, aujourd'hui ne sont redevables que de 81 fr. 75 de prestations, auraient à acquitter, comme taxe vicinale, une somme de 3,610 francs, c'est-à-dire à eux seuls plus des 3/4 du montant total du rôle !

Dans plusieurs départements de l'ouest de la France, où se trouvent des domaines de très vaste étendue, M. Boullay, inspecteur des Finances, s'est livré à une étude des effets de la réforme de 1903 (1). Les conclusions auxquelles il a abouti confirment de tous points les nôtres. Ainsi, à la Jumellière (département de Maine-et-Loire) le comte de M. qui ne payait que 60 fr. 60 de prestations, est redevable de 828 fr. 40 de taxe vicinale, portant sur un chiffre de 3,350 francs de contributions directes. A Bonnétable (département de la Sarthe) un très gros propriétaire qui ne payait que 40 fr. 20 de prestations, est imposé à une taxe vicinale de 1,038 francs, calculée sur une cote de contributions directes de 6,400 francs environ (2). Au contraire, les petits propriétaires, les petits cultivateurs et fermiers sont en majorité largement dégrevés.

Dès 1893, M. Brincard avait recherché quelles seraient les conséquences possibles de la substitution à la prestation d'un impôt additionnel aux quatre contributions directes. Son expérience avait porté sur une petite commune de 260 habitants, dont le rôle de prestations s'élevait à 445 francs (3). Voici les résultats auxquels il avait abouti. Le centime de cette commune ayant une valeur de 12 francs, la commune aurait dû s'imposer de 37 centimes pour remplacer la totalité du rôle. Un ouvrier agricole, asssujetti aux contributions mobilière et foncière pour 8 fr. 56 et à la prestation pour 6 fr. 75, aurait vu cette dernière cote transformée en une taxe vicinale de 0fr. 95; une petit cultivateur, payant 21 fr. 29 de contributions et 20 fr. 25 de prestations, n'aurait plus payé que 2 fr. 25 de taxe vicinale. Par contre, un commerçant imposé à une patente de 75 francs, et à une prestation de 6 fr. 75 aurait vu celle-ci portée à 8 fr. 25 de taxe vicinale. Un gros propriétaire étranger à la commune qui, en cette qualité, n'y était pas passible de la prestation bien qu'y étant rede-

(1) Cit. par G. Denoix, *op. cit.*, p. 246.
(2) Ce propriétaire possède d'ailleurs 980 hectares de forêts, un château et des terres exploités ou gardés par 38 fermiers ou locataires.
(3) *Journ. off.*, du 28 avril 1893, *déb. parl.*, Ch. des dép., p. 141.

vable d'une somme de 497 francs d'impôts directs, aurait eu à payer une taxe vicinale de 52 francs.

Ces exemples, qu'il serait aisé de multiplier, démontrent surabondamment que la taxe vicinale constitue un remède énergique à l'improportionnalité reprochable à la prestation, que son application a pour effet de dégrever les petits contribuables, alors qu'elle impose aux gros contribuables une charge additionnelle en rapport avec leurs facultés imposables.

Mais, ce n'est pas le seul effet de l'adoption des impôts directs comme base de la taxe vicinale. Les impôts sont, en effet, dus en principe par tout le monde, nonobstant toute considération de sexe, d'âge, de validité, etc... Dès lors, en principe, avec la taxe vicinale disparaissent les exemptions dont jouissent, à l'égard de la prestation, les femmes, les garçons mineurs de 18 ans, les vieillards de plus de 60 ans, les débiles, les propriétaires ; seuls restent exonérés les individus non inscrits à l'un des rôles des contributions directes. N'est-il pas de toute justice que tous ceux dont le payement d'impôts directs témoigne de la possession de ressources, soient appelés à participer à l'impôt vicinal ? Ici encore, le législateur de 1903 a comblé une regrettable lacune de ses prédécesseurs de 1824 et de 1836, et mis en concordance le droit avec l'équité.

L'adoption de la taxe vicinale dans une commune a aussi pour effet d'assujettir à cette taxe les propriétés de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics situés sur le territoire de la commune (1) ; par suite, le montant de l'imposition afférente à ces collectivités vient en déduction du montant des impositions dues par les contribuables de la commune, et ces contribuables sont, en définitive, dégrevés d'autant. Il faut cependant tenir compte de l'incidence de l'impôt, et, pour cela, distinguer entre les propriétés de l'Etat, des départements, des établissements publics, nationaux et départementaux, d'une part, et les propriétés des communes et des établissements publics communaux, d'autre part.

Il est bien vrai que les impôts payés à titre de taxe vicinale à la commune par l'Etat et les départements, réduisent d'autant le montant des cotes individuelles des habitants ; ces collectivités, n'ayant pas de ressources propres, répartissent, sous forme de contributions

(1) Ainsi, la taxe afférente aux bois de l'Etat s'est élevée pour l'année 1907 à 156,620 fr. 68, soit un peu moins du 1/6 de la partie de la taxe assise sur la propriété foncière non bâtie (9,714,269 fr. 68). V. *Annuaire de l'Administration des contributions directes et du cadastre*, ministère des Finances, 1908, 26e année, tableau 90, p. 199, (imprimerie nationale).

directes, la taxe vicinale mise à leur charge, respectivement entre les contribuables de tout le pays ou de tout le département et la part de chacun de ces contribuables est infime. Les habitants de la commune considérée ont bien à payer, sous forme d'impôts généraux ou départementaux, une portion de la taxe vicinale mise à la charge de l'Etat et des départements ; mais, cette portion étant répartie sur un grand nombre d'épaules, est de beaucoup inférieure à celle dont ils sont dégrevés en tant qu'assujettis à la taxe vicinale dans la commune. Et le résultat de l'opération se traduit, en définitive, pour eux, par un bénéfice égal à la différence entre les deux chiffres. Dans ces conditions, il est de l'intérêt de la commune et de ses habitants de remplacer tout ou partie des prestations par une taxe vicinale.

Mais il peut arriver — et souvent il arrive — qu'une commune est la plus grosse propriétaire de son territoire (forêts, pâtis, immeubles bâtis...) et paye la majeure partie du rôle de l'impôt foncier de cette commune. Le vote de la taxe vicinale est-il, dans ce cas, avantageux pour elle ? La question doit être résolue par une sous-distinction. Si la propriété foncière est la principale richesse de la commune et appartient à peu près exclusivement à des personnes habitant son territoire, celles-ci n'auront pas intérêt (sauf ce qui a été dit précédemment au sujet de la proportionnalité des charges aux facultés des contribuables) à la conversion de la prestation en taxe vicinale, puisque, pour se libérer de son imposition, la commune devrait s'adresser à ses contribuables et leur faire payer, sous forme de centimes additionnels aux contributions directes, par exemple, le montant de cette imposition. Si, au contraire, la commune renferme de nombreuses propriétés appartenant à des forains, le vote de la taxe vicinale pourra être avantageux pour les habitants, puisqu'il permettra de rejeter sur ces forains, à titre de centimes additionnels à l'impôt foncier, une portion de la taxe payable par la commune. La charge qui se répercutera sur les habitants pour le paiement de la cote communale sera donc réduite d'autant.

La taxe vicinale offre, enfin, sur la prestation, un dernier avantage dérivant de la différence de base de chacun de ces impôts ; nous voulons parler du recensement meilleur qui sera fait de la matière imposable. On sait, en effet, que les maires et les répartiteurs, à qui incombe, dans les communes, le soin de procéder au recensement des éléments passibles de la prestation, n'accordent pas toujours à cette opération toute l'attention qu'elle mérite. Il arrive même, parfois, que ces personnes, soit par souci de se ménager des électeurs influents,

soit par désir d'obliger un parent, un ami, soit sous quelque autre prétexte, omettent intentionnellement des imposables ou réduisent le nombre des éléments assujettissables. Et comme ce sont généralement les plus gros contribuables qui sont l'objet de ces faveurs, la prestation retombe ainsi, plus pesante, sur les épaules de ceux qu'elle atteint, c'est-à-dire des petits contribuables.

La taxe vicinale, assise sur les contributions directes, ne donne pas lieu aux mêmes abus. Les fonctionnaires chargés du recensement des éléments de ces contributions, s'acquittent de cette tâche avec zèle et probité. D'ailleurs, presque toujours étrangers aux localités dans lesquelles ils exercent leurs fonctions, dégagés, par suite, envers les contribuables, des liens de parenté, d'amitié, d'affection ou d'obligeance, ils n'ont pas les mêmes raisons que les magistrats municipaux et les répartiteurs de se montrer complaisants à l'endroit de ces contribuables. Le nombre est infime, dès lors, des contribuables qui échappent aux impôts généraux et, par répercussion, à la taxe vicinale. La justice de la répartition de l'impôt vicinal s'en trouve accrue, en même temps que le produit de cet impôt.

B) *Avantages du caractère facultatif de la taxe vicinale.* — En conférant au vote de la taxe vicinale un caractère facultatif pour les communes, le législateur de 1903 a voulu, disent les partisans de cette imposition, rendre un solennel hommage au principe de la décentralisation administrative. Personne, en effet, n'est mieux placé que les conseils municipaux pour décider s'il est de l'intérêt de la commune de maintenir la prestation ou de la remplacer par la taxe vicinale, pour apprécier les avantages et les inconvénients qui militent dans tel sens ou dans tel autre. Si la commune est pauvre et si la conversion exige un nombre excessif de centimes, le conseil municipal conservera la prestation. Si la commune est riche, si la valeur de son centime est élevée et s'il n'est, dès lors, besoin que d'un faible nombre de centimes pour voter la taxe vicinale, le conseil municipal ne manquera pas de le faire. Si la commune renferme de nombreuses et grosses propriétés appartenant à des forains, le conseil municipal, en remplaçant la prestation par une taxe vicinale, trouvera dans cette situation un moyen aisé de faire contribuer les étrangers à l'impôt des chemins et d'alléger ainsi le fardeau fiscal des habitants de la commune. Dans ces différents cas, comme dans ceux analogues mettant en jeu des intérêts purement locaux, on doit s'en remettre à la sagesse des assemblées locales. Faire du remplacement de la prestation une obligation pour les communes eût été souvent leur im-

poser une surcharge en disproportion avec leurs ressources ; c'eût été pour nombre d'entre elles la ruine complète, puisque certaines auraient dû voter, à cet effet, jusqu'à 200 centimes ! Au lieu de leur imposer brutalement cet acte, la loi de 1903 les laisse maîtresses des destinées de leur impôt vicinal. De cette façon, si le remplacement intégral de la prestation doit entraîner, pour les habitants, une surcharge excessive, les communes pourront n'en remplacer qu'une partie. Dans cette hypothèse, elles devront commencer par la suppression de tout ou partie des journées d'hommes ; or, c'est précisément à propos de la prestation individuelle que s'élèvent les plus violentes protestations ; c'est elle qui donne lieu aux plus flagrantes injustices ; c'est aussi la moins productive. Avec elle, disparaîtront donc la plupart des griefs adressés à la survivance de la corvée, et la prestation, limitée au travail des animaux et des véhicules, deviendra, en somme, à peu près acceptable.

On pourrait peut-être arguer du principe en vertu duquel le Parlement seul est investi du pouvoir de créer des impôts nouveaux, pour taxer d'inconstitutionnalité la faculté accordée aux communes par la loi de 1903. Mais, il importe d'éviter toute confusion : la loi dont il s'agit n'a pas donné aux conseils municipaux le droit de créer un impôt nouveau ; elle leur a seulement conféré celui, beaucoup plus anodin, de choisir entre le maintien de la prestation, sous sa forme ancienne, et le même impôt reposant sur des bases nouvelles, déterminées d'avance par le législateur. La loi de 1903 ne contient donc aucune infraction au principe constitutionnel invoqué.

Il n'est pas plus vrai de prétendre, ainsi qu'on lui en adresse le reproche, que la loi créatrice de la taxe vicinale aboutit à faire voter l'impôt par ceux qui ne le payent pas (1). Il est d'abord manifestement inexact que les conseils municipaux soient recrutés exclusivement parmi les plus pauvres habitants de la commune. Puis, que l'adoption du régime de la taxe vicinale ait pour effet assez habituel de dégrever les membres de ces assemblées, cela est possible, mais cela ne prouve rien, sinon que cet impôt est plus proportionnel que la prestation aux facultés des contribuables.

La question est de savoir si la taxe vicinale exonère ou dégrève injustement certains imposables au détriment d'autres imposables. Or, la réponse à cette question est indubitablement négative, puisque toutes les personnes payant des contributions directes y sont impo-

(1) V. discours de M. Baudens, *Journ. off.* du 10 décembre 1897, *déb. parl.*, Sénat, p. 1389.

sées, et que les contributions directes ont toujours été considérées comme assez exactement proportionnées aux ressources des contribuables.

Qu'on ne dise pas non plus que l'exercice, par les conseils municipaux, de la faculté à eux ouverte est ou deviendra la source de perpétuelles discordes dans les communes et créera des divisions entre les habitants. Il se peut, au début, que le remplacement des prestations par une taxe vicinale rencontre des partisans et des adversaires et constitue même, ainsi qu'il l'a été prédit (1) la plateforme des élections municipales. Mais, cette situation sera de courte durée, car, une fois résolue dans un sens ou dans un autre, la question cessera de donner lieu à des débats irritants, à des agitations stériles. Si la réforme, ayant été réalisée, ne répond pas aux intérêts de la commune, il sera aisé, l'année suivante, de revenir à la modalité précédemment usitée.

On n'est pas plus fondé à invoquer contre la taxe vicinale, continuent ses partisans, la diversité des régimes existant dans chaque commune. Cette diversité ne présente, en effet, aucun inconvénient. Rien ne s'oppose à ce que de deux communes voisines, l'une adopte et l'autre repousse la taxe vicinale : la diversité de leur régime d'imposition vicinale correspond généralement à la diversité des conditions fiscales ou économiques dans lesquelles elles sont placées. Ne témoigne-t-elle pas d'une grande souplesse, et, par suite d'une grande utilité pratique, la loi qui permet d'adapter ainsi à des situations différentes des régimes parallèlement différents ?

Enfin, tout au plus pourrait-on craindre que certains conseils municipaux ne se laissassent entraîner, pour réaliser la réforme, au vote d'un chiffre excessif de centimes additionnels. Mais, heureusement encore, de tels entraînements ne seront pas à craindre. Dans sa sollicitude à l'égard des intérêts des communes, le législateur de 1903 a voulu prévenir le mal par un remède : dès que, pour le remplacement de ses prestations, une commune devra voter une imposition supérieure à 20 centimes, la délibération comportant ce vote ne sera valable qu'après l'approbation de l'assemblée départementale. N'est-ce pas là une garantie suffisante contre les votes inconsidérés des communes ?

C) *Avantages du caractère communal de la taxe vicinale.* — Avec la taxe vicinale — disent encore les partisans de cet impôt — comme

(1) Discours de M. Sébline, *Journ. off., déb. parl.*, Sénat, n° du 13 mars 1885, p. 184, et de M. G. Denis, *Journ. off., déb. parl.*, n° du 28 mars 1903, p. 671.

avec la prestation, la commune demeure maîtresse de l'emploi de ses ressources vicinales ; c'est là un avantage inappréciable. La seule éventualité de la remise à l'Etat de la gestion des chemins vicinaux mettait dans la bouche de M. Dupuy-Dutemps ces paroles suggestives : « l'Etat est un grand seigneur et lorsque nos pauvres paysans voudront ouvrir des chemins vicinaux ordinaires..., lorsqu'il s'agira d'établir des petits chemins pour aller d'un hameau à un autre, qu'il faudra s'adresser à l'Etat, aller jusqu'à la préfecture, et, de là, à la place Beauveau, on dira dans les bureaux : ce chemin est inutile et dérange l'équilibre du budget ; mais, si la commune est d'avis que ce chemin lui rendra des services et qu'il couvrira les dépenses à faire, elle l'exécutera ... » (1).

D'ailleurs, les chemins vicinaux sont — au moins les chemins vicinaux ordinaires — d'intérêt plutôt local que général ; ils sont utilisés moins pour les grands parcours que pour les besoins des campagnes. Rien que de normal, dès lors, qu'ils soient mis à la charge et sous l'administration et le contrôle des communes.

Il est vrai que le caractère essentiellement local de la taxe vicinale n'amène pas toujours, entre les communes, une équitable répartition de charges. Certaines de ces communes, pauvres, peuvent avoir à voter, pour remplacer leur prestation, un nombre élevé de centimes, tandis que le remplacement est obtenu dans la commune voisine, qui est riche, à l'aide d'une faible imposition.

Mais, il est à remarquer, d'abord, que ces écarts proviennent généralement du seul fait des communes : s'il en est, parmi elles, qui sont surimposées, c'est que, sans égard à leur situation financière déjà obérée, sans égard à l'exiguïté de leurs ressources, de leurs « moyens », elles ont racheté, par exemple, la totalité du rôle de prestations ; si d'autres n'ont, au contraire, à voter qu'une légère imposition, la raison en est, sans doute, que leur centime est de valeur élevée ou bien que, prudemment, elles n'ont demandé qu'une conversion partielle de leur rôle de prestation.

Ainsi, sur les 35,492 communes qui ont été imposées en 1894 à la prestation, 30,684 auraient pu remplacer la prestation individuelle avec une imposition n'atteignant pas 20 centimes. Sur ces 30,684 communes :

11,471 auraient eu à voter moins de 10 centimes additionnels ;

12,490, de 10 à 15 centimes ;

6,723, de 15 à 20 centimes.

(1) *Journ. off.* du 28 avril 1893, *déb. parl.*, Ch. des dép., p. 1239.

En sorte que les conseils généraux n'auraient eu à intervenir, pour la suppression de la prestation individuelle, qu'à l'égard de 4,808 communes ; parmi ces dernières, 180 seulement auraient eu à supporter plus de 50 centimes additionnels (1).

Dans ces conditions, si certaines communes ont vu leur situation financière s'obérer du fait de la substitution de la taxe vicinale à la prestation, c'est qu'elles n'ont pas apporté à l'accomplissement de cette réforme toute la prudence désirable ; c'est qu'elles ont méconnu la pensée du législateur de 1903, selon qui la réforme devait être opérée par étapes, la prestation individuelle devant être rachetée d'abord, celle des animaux et des véhicules ne devant être supprimée qu'au fur et à mesure de la suffisance, à cet effet, des disponibilités budgétaires communales. Si donc, par une application inconsidérée de la loi de 1903, certaines communes se sont laissées entraîner à s'imposer des charges excessives, elles ne peuvent s'en prendre qu'à elles-mêmes, mais non à la loi en question.

Au surplus, l'inégalité signalée dans la répartition des charges entre les communes n'est en aucune façon imputable à la loi de 1903, mais bien à celle de 1836. Si, en effet, une commune doit voter, pour le remplacement de la prestation, un nombre considérable de centimes, c'est que le montant de la prestation n'était pas proportionnel aux facultés contributives de cette commune ; si 90 ou 95 centimes lui sont nécessaires pour supprimer la prestation, c'est qu'elle payait, sous forme de prestation, une imposition équivalente. La loi de 1903 n'a donc pas créé l'inégalité de répartition dont on se plaint ; elle s'est bornée à la laisser subsister.

Sans doute, la disparition d'un tel vice est hautement souhaitable et peut-être la substitution, à la taxe communale de 1903, d'un impôt d'Etat ou départemental serait-elle de nature à conduire à ce résultat. Mais, cette substitution ne saurait être improvisée ; elle est subordonnée à la révision préalable de la législation vicinale tout entière, et notamment de la classification des voies de communication. Un tel travail serait fastidieux, et demanderait, en tout cas, un temps très long. En attendant que son achèvement permette de réaliser entre les communes une équitable répartition des charges vicinales, la loi de 1903 a réalisé cette amélioration dans la répartition des charges pesant sur les individus d'une même commune.

---

(1) Rapport déjà cité, de M. Labiche, *doc. parl.*, Sénat, séance du 19 février 1895, annexe n° 27, p. 23.

II. — Les avantages administratifs.

C'est en vain que, pour tenter de dénier à la taxe vicinale les avantages administratifs qu'elle comporte, on invoque la complexité de son mécanisme. Les conseils municipaux, aussi bien que les contribuables, restent étrangers aux difficultés, illusoires ou réelles, de ce mécanisme. La plupart des règles édictées pour le fonctionnement de la taxe vicinale concernent, en effet, à peu près exclusivement deux administrations : celle des contributions directes et celle du service vicinal. Le conseil municipal n'a pas à se préoccuper du nombre de centimes nécessaire au rachat de tout ou partie de la prestation ; ce nombre est déterminé par la direction départementale des contributions directes, qui en fait, en outre, l'application aux cotes individuelles des contribuables. D'autre part, les écritures relatives à la libération en nature incombent au service vicinal. Or, ces opérations ne peuvent présenter de bien grandes difficultés pour des administrations habituées à des travaux analogues.

Le service de l'administration vicinale est même fort réduit et facilité. Avec la taxe vicinale, en effet, les acquittements en argent étant plus nombreux et les ressources en espèces, plus élevées, donnent à l'agent voyer cantonal une plus grande latitude dans le choix du moment opportun pour réparer les dégradations des chemins, en même temps qu'un moyen d'obtenir des travaux plus nombreux et mieux soignés.

III — Les avantages sociaux.

La taxe vicinale produit, on le sait, ce double effet fiscal d'élever le chiffre d'imposition des gros contribuables et de dégrever ou même d'exonérer les petits. Or, sous le régime de la prestation, ceux-ci fournissent la presque totalité du contingent des libérations en nature, et comme, sous le régime de la taxe vicinale, l'avertissement qui leur est délivré porte l'indication d'une dette consistant non plus en un certain nombre de journées de travail, mais en une somme d'argent, les travailleurs, n'ayant plus à payer que de faibles sommes d'argent, perdront peu à peu l'habitude de s'acquitter en nature. Ainsi, le mode de libération en travail finira par tomber en désuétude.

Il en est de même de la taxe vicinale portant sur les femmes, les enfants, les vieillards, les valétudinaires ; leur faiblesse de constitution les portera très généralement à se libérer en argent. Ainsi encore sera favorisée la disparition de l'impôt corporel.

De même, les forains se soucieront peu de faire des déplacements souvent coûteux, pour se libérer en nature de leurs obligations vicinales ; ils paieront donc en argent.

Il en sera ainsi, enfin, des patentables, qui, ne disposant habituellement pas de moyens de travail susceptibles d'être utilement affectés au service des prestations, et qui, sachant pouvoir faire de leur temps un emploi plus lucratif dans leur profession que dans le travail vicinal, n'hésiteront pas à se rédimer en argent.

Et que l'on ne prétende pas que cette constatation de la diminution de l'acquittement en nature soit purement théorique ou déductive ; la statistique vient, en effet, l'étayer de sa toute puissance. Ainsi, dans le département des Vosges, tandis qu'en l'année 1875, sur un total de 609,317 francs de prestations, les exécutions en nature s'élevaient à 550, 502 francs (soit une proportion de 90%) et qu'en 1903, cette proportion s'élevait encore à 70%, elle est descendue successivement à 64% et 63% en 1905 et 1906, pour tomber, en 1907, à 54 0/0.

Il est donc bien vrai de dire que la taxe vicinale tend à la diminution progressive de la libération en travail et constitue ainsi une amélioration très appréciable du régime de la prestation.

IV. — Les avantages économiques.

Ces avantages découlent immédiatement de ceux énoncés plus haut. Puisque, d'une part, les femmes, les enfants, les vieillards, les forains, exonérés de la prestation par la loi de 1836, sont imposables à la taxe vicinale et qu'à raison soit de leur habituelle et naturelle inaptitude aux travaux manuels, soit de leur éloignement du lieu des travaux, ces divers contribuables se libèreront généralement en argent ; puisque, d'autre part, les petits contribuables, dégrevés, ne sont admis à s'acquitter en nature que si leurs cotes sont au moins égales à un franc, il est aisément concevable que le chiffre des libérations en espèces est, en définitive, considérablement accru du fait de l'adoption de la taxe vicinale. En sorte que le service vicinal dispose, avec ce régime, de ressources en argent plus élevées qu'avec la prestation. Ainsi, dans le département de la Haute-Marne, le nouveau système a donné, en 1904, 55% de ressources en argent alors que la prestation n'en a procuré que 28% (1). Or, nul ne conteste plus, à présent, qu'avec des ressources en argent, on obtienne plus et de meilleur travail qu'avec le système de la prestation.

(1) Rapport de M. l'Agent voyer en chef de la Haute-Marne au conseil général de ce département (Rapport supplémentaire de la session d'avril 1907, p. 183.)

Au surplus, la difficulté de déterminer la quotité de travail qui serait à exécuter pour l'acquit de telle ou telle petite cote de taxe vicinale conduira presque toujours les municipalités à préférer le système des tâches à celui des journées (1) ; et si l'on considère que le système des tâches donne un rendement infiniment plus élevé que le régime des journées, on n'hésitera pas à reconnaître la supériorité économique de la taxe vicinale sur la prestation.

Il n'est pas jusqu'au recensement rigoureux des contributions directes servant de base à la taxe vicinale qui n'ait pour effet d'augmenter la productivité de cette taxe.

Enfin, en plaçant les communes dans la nécessité de racheter la prestation individuelle avant la prestation réelle, la loi de 1903 a manifestement entendu favoriser la suppression de la première. Or, la prestation individuelle est non seulement la forme la plus critiquable de la prestation, par le caractère corporel que comporte son acquittement en nature, mais elle est aussi d'une déplorable improductivité. La taxe vicinale apporte donc encore, à ce double point de vue, de sérieuses améliorations au régime de la prestation.

Ainsi, concluent les adeptes de la législation de 1903, sous quelque rapport qu'on se place, la taxe vicinale est éminemment préférable à la prestation ; elle constitue un progrès immense sur cette dernière. Sans doute, il serait présomptueux de voir en elle la panacée à tous les maux légués à la prestation par son ancêtre la corvée ; sans doute encore, elle n'est pas sans contenir des imperfections ; mais, ces imperfections, au surplus assez peu nombreuses et de minime importance, ne sauraient être mises en parallèle avec les améliorations considérables que la réforme de 1903 a apportées au régime antérieur et qui doivent rallier, autour de cette réforme, tous ceux qui s'intéressent, sans préoccupation étrangère, à l'avenir de la vicinalité française.

CHAPITRE II

LES INCONVÉNIENTS DE LA TAXE VICINALE

Ces conclusions optimistes ne sont pas partagées par tout le monde. Nous avons vu déjà sous quels drapeaux divers s'abritent les adversaires du régime instauré en 1903. Il nous reste à examiner, maintenant, les arguments qu'ils présentent à l'appui de leur thèse.

(1) Ainsi, quelle devra être la durée du travail à imposer pour la libération d'une cote de 1 fr. 18 ou de 2 fr. 31, la journée étant évaluée à 1 fr. 75 ? Les

I. — Les inconvénients fiscaux.

A) *Inégalités dérivant de l'assiette de la taxe vicinale.* — Le but poursuivi par le législateur, déclarent, d'abord, les détracteurs de la taxe vicinale, a été surtout d'assurer une plus exacte et plus équitable répartition des charges vicinales, et de faire en sorte que ces charges fussent, autant que possible, en proportion avec les facultés imposables des contribuables. Ce but est assurément fort louable ; mais, est-il bien atteint par la loi nouvelle ? On est en droit de le contester. Chacun sait, en effet, que les impôts directs sont loin d'être répartis au prorata des ressources des contribuables, qu'ils ne constituent pas précisément le critérium de la richesse de ceux qui les supportent. Examinons-les séparément : la contribution foncière des propriétés non bâties, d'abord, repose sur les indications d'un cadastre dressé depuis 70 à 80 ans (1) et qui, dans la majeure partie des communes, n'a pas été tenu au courant des multiples mutations de propriétés qui se sont produites durant cette période ; aussi, les évaluations cadastrales varient-elles de la façon la plus déconcertante d'une commune à une autre. Ici, l'impôt foncier représente 1% du revenu ; là, il prélève 25, 30 et jusqu'à 32% de ce même revenu. Cette situation défectueuse a été si bien reconnue qu'une loi spéciale, celle du 17 mars 1898, a été rendue à l'effet d'aider, par des subventions de l'Etat et des départements, les communes à procéder à la réfection de leur cadastre (2) (3).

La contribution des portes et fenêtres n'est pas mieux répartie. Un individu est-il plus riche que son voisin, parce qu'il habite une maison possédant de plus nombreuses ouvertures ? Le seul souci de l'hygiène suffit à expliquer et à justifier une telle différence. Cette contribution n'est, en définitive, qu'un impôt sur l'air et sur la lumière, facteurs

---

difficultés inhérentes à ces calculs et à la surveillance de l'exécution exacte des temps prescrits disparaissent ou sont fort amoindries avec le système des tâches ; il est relativement aisé de prescrire, par exemple, la fourniture ou le transport ou l'épandage de telle quantité de matériaux, en tel lieu.

(1) C'est dans la période comprise entre 1826 et 1830 que les opérations de la confection du cadastre reçurent leur plus vigoureuse impulsion. 8,134 communes virent, en effet, dresser leur cadastre durant cette période. Mais, 9,555 communes en possédaient déjà un à cette époque. Les premières opérations cadastrales remontent même à 1728. Dans l'intervalle séparant cette date de l'année 1738, c'est-à-dire dans un espace de 10 ans, 182 communes furent cadastrées. (V. *Annuaire de l'administration des contributions directes et du cadastre*, Ministère des Finances, Imprimerie nationale, 1908, 26e année, p. 233, tableau 102.

(2) 14 communes avaient, jusqu'en 1907, bénéficié des dispositions de cette loi ; les opérations s'étaient appliquées à une superficie de 9,165 hectares. (V. *Annuaire précité*, p. 233).

(3) V. l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907, relatif à l'évaluation des propriétés non bâties.

essentiels de la vie ; elle n'est qu'un legs d'un passé ignorant et barbare, et constitue un anachronisme dans notre société démocratique.

La patente, de son côté, pèse souvent d'un poids bien lourd sur des épaules bien faibles. Que d'industriels ou de commerçants voient leur gêne, leur détresse considérablement accrues du fait de l'assujettissement à une forte patente !

Des quatre contributions directes, la taxe personnelle-mobilière est la moins critiquable. Ce n'est pas à dire, cependant, qu'elle soit exempte de tout reproche (1). On fait notamment grief à la taxe personnelle de son caractère d'impôt de capitation.

Eh bien ! disent les adversaires de la loi envisagée, vous vous proposez de remédier à l'improportionnalité de la prestation et voilà la base que vous choisissez pour la nouvelle forme d'imposition ! C'est au moment où tous semblent s'accorder pour reconnaître l'injustice de la répartition des impôts directs et où il est plus que jamais question de transformer, de rénover notre système fiscal pour le mieux mettre en harmonie avec les principes d'équité en faveur dans les sociétés modernes, c'est à ce moment que vous les prenez pour base d'une réforme présentée par vous comme devant faire disparaître les vices reprochés à la prestation ! On ne saurait montrer ou plus de cynisme, ou plus d'aberration, ou plus d'inconscience.

B)*Effets de la taxe vicinale sur la propriété foncière, sur le commerce et sur l'industrie.* — Mais, continuent les antagonistes de la loi en question, là ne se borne pas l'effet du changement malheureux de l'assiette de l'impôt vicinal. Cet effet se répercute encore sur la propriété foncière, sur l'industrie ainsi que sur le commerce, auxquels est ainsi causé un préjudice considérable.

La propriété foncière, d'abord, est, dans les campagnes, dans les communes essentiellement rurales — celles qui forment la grande majorité des communes de notre pays — la principale richesse ; c'est donc sur elle que porte la quasi-totalité des contributions communales, les autres impositions directes donnant, dans leur ensemble, un produit assez faible. D'autre part, la mise à exécution des réformes accomplies dans ces dernières années : lois sur la protec-

(1) Les 18,017,643 fr. 24 que la taxe vicinale a produits en 1907 portent :
2,040,856 fr. 04 sur la contribution foncière bâtie } 11,755,125 fr. 12
9,714,269 fr. 08 » non bâtie }
2,751,962 fr. 81 sur la taxe personnelle-mobilière ;
1,765,855 fr. 61 sur la contribution des portes et fenêtres ;
1,588,080 fr. 03 sur la contribution des patentes.
(V. *Annuaire des contributions directes* précité., p. 199).

tion de l'enfance, sur l'assistance médicale gratuite, sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, sur la protection de la santé publique (hygiène, vaccination, etc...) a imposé aux communes des charges considérables auxquelles la propriété foncière a, dans les campagnes, été appelée à faire face en majeure partie. Si, à ces charges déjà excessives, vient s'ajouter celle résultant de la taxe vicinale, on conçoit que la loi de 1903 amène l'écrasement des communes rurales (1).

Le même effet se fait sentir sur le commerce et sur l'industrie : les contributions que supportent ces facteurs de la richesse publique sont très élevées, surtout la patente ; ils auront donc à payer de très fortes taxes vicinales. Ainsi, dans la commune de G. précitée (Voir pages 149 et sv.) les trois plus gros contribuables (exemples 6e, 7e et 8e) seraient imposés respectivement à 513 fr., 717 fr., et 2,380 fr. 40 de taxe vicinale, c'est-à-dire que l'ensemble de leurs cotes (3,617 fr. 40), représenterait plus des 3/4 du rôle de la commune entière (4,712 fr. 25). Le commerce et l'industrie ont ainsi à subir une double surimposition à laquelle ils ne sauraient indéfiniment résister ; d'autant plus que le nombre, déjà très grand, des centimes additionnels à la patente a suivi, depuis quelques années, une progression effrayante, du fait de l'application des lois, récemment votées, concernant l'hygiène et la police des ateliers, les accidents du travail, la limitation de la journée de travail, le repos hebdomadaire, et qu'il y a lieu de prévoir la continuation de cette progression pour assurer la réalisation ultérieure de lois actuellement sur le chantier législatif (loi sur les retraites ouvrières, loi destinée à prévenir ou à arrêter la crise de l'apprentissage, etc...). Les industriels et les commerçants ont pu, jusqu'à présent, et sans trop de difficultés, traverser les terribles épreuves auxquelles ils ont été soumis ; ils ont pu, sans qu'on ait eu à compter trop de victimes parmi eux, supporter les sacrifices qui leur ont été demandés. Mais, il semble bien que la limite des sacrifices possibles soit atteinte et que toute nouvelle augmentation d'impôts pour eux, telle que celle qui résulterait de la substitution de la taxe vicinale à la prestation, pourrait bien être le facteur destructif de leur équilibre financier, le facteur de leur ruine.

---

(1) Sur les 18,017,643 fr. 25 que la taxe vicinale a produits pour l'année 1907, la propriété foncière a supporté une imposition de 11,735,125 fr. 12, c'est-à-dire de plus de la moitié de cette taxe. V. *Annuaire précité des contributions directes*, tableau 90, p. 199.

Tel est l'argument présenté par les adversaires du régime de la taxe vicinale. Sous cette forme dramatisée, il paraît d'un relief saisissant. La réalité est heureusement beaucoup plus simple.

Sans doute, la charge pesant sur les agriculteurs, du chef de la taxe vicinale, se trouvera parfois être supérieure à celle que leur faisait supporter le régime de la prestation. Mais, ce cas sera exceptionnel et très rare. Il se produira, par exemple, à l'égard des très gros propriétaires fonciers de la catégorie de ceux dont nous avons cité plus haut quelques types (1). Au contraire, la grande majorité des petits cultivateurs sera dégrevée.

Sans doute aussi, le propriétaire — que le régime de la taxe vicinale imposera — tentera souvent de rejeter le fardeau de la taxe sur son fermier — qui sera dégrevé —. Mais, il lui faudra, d'abord, attendre, pour cela, le renouvellement du bail ; or, les baux de culture sont très communément d'une assez longue durée ; le fermier pourra donc jouir, durant un certain temps, de l'exonération que comporte pour lui la loi de 1903. Puis, lors du renouvellement du bail, la concurrence pour la location de la propriété amodiée pourra n'être pas très vive entre les fermiers. En fait, la désertion toujours croissante de nos campagnes rendra cette concurrence vraisemblablement assez rare. En certain cas, même, le propriétaire ne trouvera pas d'autre amateur de sa terre que le fermier sortant; en sorte que, dans ces circonstances, il ne pourra mettre la taxe à la charge du nouveau fermier ou colon, et qu'il devra se résoudre à la payer lui-même. Or, sa qualité de propriétaire-rentier (non cultivateur) laisse à penser qu'il n'est pas absolument sans ressources. L'incidence de la taxe vicinale ne sera donc généralement pas ici critiquable.

D'un autre côté, si la taxe nouvelle doit avoir pour effet de majorer considérablement les impositions des industriels et des commerçants, cela démontre non que le régime de 1903 les surcharge, mais que la loi de 1836 les ménageait injustement, n'établissait pas une équitable proportionnalité de leur cote de prestation avec leurs ressources, leurs forces contributives. Par exemple, dans la commune de G. déjà désignée, ni l'établissement métallurgique, qui paie 3588 francs de contributions directes, ni la filature qui en paie 11902 francs, ne sont assujettis à la prestation, parce que le siège des sociétés

(1) V. supra, pp. 149 et suiv. et 195.

exploitant ces établissements est, nous l'avons dit, situé dans une ville voisine. Cette exonération est-elle conforme à la justice fiscale? Nul n'oserait le prétendre. Au contraire, si la taxe vicinale était votée dans cette commune, l'établissement métallurgique deviendrait imposable à 717 francs de cette taxe et la filature à 2,380 francs ; mais, il semble alors admissible de soutenir que les chiffres très élevés des contributions directes servant de base à ces taxes vicinales font présumer chez les redevables une richesse susceptible de supporter ces taxes. Les reproches dirigés contre la loi de 1903, à raison de la répercussion de celle-ci sur le commerce et sur l'industrie, sont donc encore généralement sans fondement.

Mais, cette loi n'est pas aussi facile à dégager des critiques dont elle est l'objet sur de nombreux autres points.

C'est ainsi, d'abord, qu'elle établit une inégalité choquante entre la propriété foncière et la propriété mobilière. Supposons deux personnes habitant la même commune. Tandis que l'une, dont le patrimoine consiste en immeubles, acquittera la taxe vicinale, sous la forme de centimes additionnels aux quatre contributions directes, l'autre, dont la fortune se compose exclusivement de valeurs mobilières, en sera pour ainsi dire complètement exonérée, puisque parmi les quatre contributions directes, elle ne sera passible que de la taxe personnelle-mobilière, laquelle pourra être très faible, si cette personne sait se contenter d'un modeste logement (1).

La même inégalité de traitement se retrouve encore entre les sociétés minières et les compagnies de chemins de fer. En effet, les sociétés minières ne sont pas assujetties, on le sait, à la patente, mais à une redevance spéciale ; si elles ne sont pas inscrites à l'un des rôles des contributions directes autres que la patente, elles sont exonérées du paiement de la taxe vicinale, alors que le régime de la prestation leur impose l'acquittement de cotisations souvent élevées, à raison des éléments taxables qu'elles possèdent (chevaux, voitures...).

En ce qui concerne les compagnies de chemins de fer, le vote de la taxe vicinale produit un effet tout opposé. Ces sociétés payant une patente considérable, à raison du fonctionnement de leurs services, ainsi que la contribution foncière, à raison de leurs bâtiments, gares et stations, terrains nus, etc..., deviennent passibles de la

(1) V. discours de M. Perroche, 1re séance du 14 décembre 1906, *Journ. off., deb. parl.*, Ch. des dép., n° du 15, p 3,240. Cette inégalité de traitement disparaîtrait avec l'établissement de l'impôt général sur le revenu.

taxe vicinale, tandis qu'elles sont exemptes de la prestation, du chef de leurs employés ou ouvriers.

L'esprit reste interdit devant la diversité des solutions données dans ces deux espèces ; on n'aperçoit pas bien la raison pour laquelle deux situations, en somme identiques, reçoivent des solutions différentes, et on ne peut que souhaiter voir le législateur introduire ici une uniformité conforme à la logique et au principe de l'égalité de tous devant l'impôt.

Les autres griefs fiscaux à adresser à la taxe vicinale peuvent être examinés sous les paragraphes suivants.

C) *Inconvénients du caractère facultatif de la taxe vicinale.* — L'un des plus forts arguments invoqués par les promoteurs de la réforme était de permettre à « *un grand nombre* de communes d'user d'un privilège réservé jusqu'à présent aux communes les plus peuplées et les plus riches » (1). Or, on a le droit de douter que le résultat poursuivi ait été entièrement atteint. Tandis, en effet, que certaines communes peuvent réaliser la réforme à l'aide de quelques centimes additionnels seulement, d'autres, les plus nombreuses, ne le pourraient qu'en s'imposant un nombre excessif de centimes ; elles hésitent évidemment à le faire, préfèrent la corvée à perpétuité à la ruine de leurs finances, à une surcharge qui excéderait les forces des contribuables. Ainsi, la loi de 1903 aboutit à créer une regrettable division entre les communes riches et les communes pauvres ; le droit d'option est, dès lors, purement illusoire et on conviendra que permettre à des communes d'augmenter leurs contributions constitue, en somme, un privilège assez peu enviable.

Puis, que vaut une loi qui n'est faite que pour une minorité ? La loi doit être égale pour tous, et toute loi est mauvaise, qui maintient ou, *a fortiori*, qui crée des privilèges.

Et que dire de cette sorte de mosaïque vicinale qu'a fait apparaître la réforme de 1903 ? Ici, une commune conserve le régime de la prestation parce qu'elle est pauvre ; là, une autre, possédant quelques ressources, remplace une journée de la prestation individuelle ; une troisième rachète deux ou trois journées de la même prestation, cependant qu'une quatrième rachète la totalité de son rôle. Toute uniformité de régime financier disparaît entre les communes. Le contribuable est désormais désorienté lorsque, possédant des propriétés dans plusieurs communes soumises à des systèmes vicinaux diffé-

(1) V. rapport précité de M. Labiche, *Journ. off.* du 29 avril 1895, *doc. parl.*, Sénat, p. 21.

rents, il veut vérifier les calculs qui ont été faits pour l'établissement de ses taxes.

Mais, il y a plus. Cette diversité de régime financier, résultat du caractère facultatif de la taxe vicinale, engendre des surimpositions ou des exonérations injustifiables, des inégalités choquantes entre les contribuables d'une même commune ou de deux communes voisines.

Les cas qui peuvent se présenter rentrent tous dans l'une ou dans l'autre des espèces suivantes :

I. — Un cultivateur possède, dans la commune A, des propriétés foncières dont les moyens d'exploitation se trouvent dans la commune B, qu'il habite. La commune A remplace sa prestation par une taxe vicinale ; la commune B maintient la prestation. Ce cultivateur se trouvera imposé à la fois à la taxe vicinale dans la première de ces communes et à la prestation dans la seconde. Donc, double imposition.

II. — Toutes autres données de l'hypothèse précédente étant maintenues, supposons que la commune A vote la prestation et la commune B la taxe vicinale. Il en résultera une double exemption pour le propriétaire considéré. Il ne devra rien, d'abord, à raison de ses propriétés qui ne sont pas passibles de la prestation ; il ne devra pas davantage la taxe vicinale, puisqu'il ne possède pas de propriétés dans la commune qui a voté cette taxe.

III. — Deux habitants de la même commune A, de situation de fortune identique, possèdent chacun des immeubles de valeur équivalente et pour lesquels ils paient des sommes égales de contribution foncière. Les immeubles de l'un sont situés dans la commune B, qui vote la taxe vicinale ; ceux de l'autre se trouvent dans la commune C, qui maintient la prestation. Le premier de ces propriétaires sera redevable de la taxe vicinale dans la commune B, tandis que le second sera exempt de la prestation dans la commune C.

D) *Inconvénients du caractère communal de la taxe vicinale.* — Mais, si le caractère facultatif de la taxe vicinale engendre de telles iniquités, faut-il donc la déclarer obligatoire pour toutes les communes ? Hélas ! ce moyen, loin de constituer un remède, ne ferait qu'aggraver encore l'inégalité que la loi de 1836 fait déjà régner entre les communes. Qu'on en juge !

Le montant du rôle de la taxe vicinale d'une commune est établi d'après celui du rôle de prestations de cette commune. Or, le régime de 1836 impose souvent aux communes des charges vicinales en dis-

proportion avec leurs forces contributives ; en sorte que les inégalités de charges entre les communes, créées par la loi organisatrice de la prestation, sont maintenues par la loi de 1903. C'est ainsi que, d'après les tableaux dressés pour l'année 1894 et annexés au rapport déjà cité de M. Labiche (1), 3 centimes 8 suffisent à certaines communes du département du Jura pour racheter la totalité de la prestation, alors que 154 centimes 1 devraient être votés dans le même but par d'autres communes du même département ; c'est ainsi encore que le nombre de centimes nécessaire pour le même objet varie, dans le département de la Savoie, de 6 à 172 ; dans le département de la Corse, de 17,07 à 146,72. Dans le département des Vosges, les écarts seraient moins extrêmes, sans cesser néanmoins d'être considérables. Tandis, en effet, que la commune de P. pourrait substituer une taxe vicinale à l'intégralité de son rôle de prestations, moyennant le vote de 5 centimes 7 seulement ; tandis encore que les communes de C., de L., de St-M.-s-M., de F. pourraient réaliser la même réforme en s'imposant respectivement de 10 c. 8, de 10 c. 9, de 12 c. 3, et de 12 c. 6, au contraire, les communes de G. de B., de G.-l.-S., de L., et de F. devraient, pour obtenir le même résultat, recourir à des charges vraiment énormes : 86 c. 1 pour la première, 84 c. 9 pour la seconde, 77 c. 7 pour la troisième, 73 c. 8 pour la quatrième et 73 c. 5 pour la cinquième (2).

On tente de justifier ces différences excessives en disant que la loi de 1903 ne les a pas créées, mais s'est bornée à les laisser subsister ; que si la réalisation de la réforme exige, de certaines communes, des sacrifices considérables, c'est qu'elles étaient soumises aux mêmes sacrifices, qu'elles payaient les mêmes lourdes impositions sous forme de prestation.

Mais, qu'est-ce à dire ? Rien n'obligeait le législateur de 1903 à conserver à la taxe vicinale le chiffre de la prestation, alors que ce chiffre était reconnu par lui ne pas correspondre aux facultés imposables des communes. Il était donc de son devoir de rechercher un moyen propre à mettre fin à une déplorable inégalité fiscale entre les communes. Sans doute, la loi de 1903 a fait partiellement disparaître les inégalités *individuelles* inhérentes au régime de 1836 ; mais, elle

(1) *Journ. off.* du 29 avril 1895, *doc. parl.*, Sénat, pp. 26 et 27.

(2) Renseignements extraits de tableaux dressés par la direction des contributions directes du département des Vosges, en vue de l'étude de la répercussion de l'adoption éventuelle de la proposition de loi Flandin, tendant au remplacement de la prestation par une taxe vicinale, constituée au moyen de centimes additionnels généraux. V. *Journ. off.*, 1re séance du 14 décembre 1906, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 562.

a eu le tort de maintenir, entre les *communes*, l'improportionnalité des charges vicinales.

Ainsi, une première conséquence malheureuse dérive du caractère communal de la taxe vicinale, à savoir : écarts extrêmes, entre les communes, dans le nombre des centimes nécessaires au remplacement de tout ou partie de la prestation.

Une deuxième conséquence regrettable en résulte encore : nous voulons dire le nombre démesuré de centimes que la réforme exigerait de certaines communes. Ainsi, la réalisation de la réforme exigerait de 3 communes, des impositions de 150 à 175 centimes ; 13 autres devraient voter de 125 à 150 centimes. Il serait, néanmoins, abusif de généraliser ces cas, heureusement très rares, d'imposition exorbitante et de dire : la loi de 1903 est inapplicable, car elle exigerait des impositions communales variant de 125 à 175 centimes (1). Mais, les partisans de la réforme n'en doivent pas moins reconnaître que son accomplissement a pour effet de grever les finances d'un grand nombre de communes. En effet, 2,885 communes auraient à s'imposer de 40 à 45 centimes additionnels ; 2,047, de 45 à 50 centimes ; 2,214, de 50 à 55 centimes ; 968, de 60 à 70 centimes ; 430, de 70 à 80 centimes ; 194, de 80 à 90 centimes ; 94, de 90 à 100 centimes et 62, de 100 à 125 centimes (2). L'éloquence de tels chiffres dispense de tout commentaire.

Il est vrai que ces chiffres seraient notablement réduits si, au lieu du rachat intégral des prestations, les communes se contentaient d'une substitution partielle. Mais, cette substitution partielle ne paraît pas très en faveur auprès des communes qui, en général, préfèrent une surimposition, même considérable, à une demi-mesure qui ne ferait pas entièrement disparaître la prestation. Le nombre des remplacements partiels a, d'ailleurs, une tendance à diminuer. Ainsi, dans le département des Vosges, ce nombre qui, en 1904, était de 12 sur 31 votes de taxe vicinale, et s'élevait, en 1906, à 14 sur 92 votes, n'est plus, pour l'année 1909, que de 11, sur 237 votes de taxe vicinale (3). En d'autres termes, la proportion des conversions partielles qui, en 1904, dépassait le tiers du nombre des conversions totales, est tombé, en 1909, à 1/21 à peine de ce nombre.

La diminution progressive du remplacement partiel n'est pas un

(1) V. rapport de M. Labiche, p. 22.
(2) *Ibid.*, p. 21.
(3) Chiffres extraits de tableaux dressés par le Service vicinal du département des Vosges.

fait particulier au département des Vosges, mais un fait d'ordre général. Cette conclusion découle du tableau ci-dessous, indiquant, pour toute la France, la proportion du nombre des substitutions partielles à celui des substitutions totales (1).

ANNÉES	NOMBRE DE COMMUNES où la prestation a été			TOTAL des remplacements (partiels ou entiers)	PROPORTION du nombre des remplacements partiels au total des remplacements (partiels et entiers)
	maintenue en totalité	remplacée *partiellement* par une taxe vicinale	remplacée *entièrement* par une taxe vicinale		
1904	30,922	1,039	3,463	4,502	moins d'1/4
1905	27,051	1,506	6,845	8,351	moins d'1/5
1906	24,585	1,728	9,050	10,778	moins d'1/6
1907	22,692	1,860	10,803	12,663	moins d'1/7

Ainsi, les remplacements partiels qui, en 1904, sont de moins d'1/4 du nombre total des remplacements (partiels et entiers), représentent moins d'1/5 de ce nombre en 1905, moins d'1/6 en 1906 et ne sont plus que d'1/7 environ en 1907.

On dit, cependant, que le conseil général, à l'homologation duquel doivent être soumises les délibérations dont l'exécution donne lieu à une imposition communale supérieure à 20 centimes, pourra, grâce à un vigilant contrôle, empêcher que certaines communes ne se laissent entraîner, pour réaliser la réforme, à s'imposer des charges disproportionnées avec leurs moyens financiers. Mais, en fait, le contrôle des assemblées départementales est à peu près illusoire : le nombre considérable d'affaires qu'elles ont à régler en un délai qu'elles ne semblent pas précisément désireuses d'accroître, fait qu'elles ne peuvent consacrer à chacune d'elles qu'un temps très limité. Puis, d'autres questions, qu'elles estiment plus importantes, retiennent leur attention, au détriment de celle ici envisagée. Enfin, la situation qui leur est faite est très délicate : alors même que, selon les vues du législateur de 1903, elles examineraient très attentivement l'état financier des communes dont les votes sont soumis à leur approbation, oseraient-elles refuser à certaines et accorder à d'autres la faculté d'opérer la réforme ? Quel serait le chiffre-critère de l'autorisation ou du refus ? Tout chiffre limitatif en ce sens ne

(1) V. *Annuaire précité des contributions directes*, p. 198.

pourrait-il pas être considéré comme arbitraire ? C'est pour toutes ces raisons et aussi pour éviter de s'exposer à se voir adresser de tels reproches que les conseils généraux accordent à peu près toutes ou même toutes les autorisations qui leur sont demandées sur ce point. Les communes ont, dès lors, une sorte de blanc-seing en matière d'imposition de remplacement de la prestation.

Une remarque peut encore être faite ici. On sait que le chiffre des centimes nécessaires pour remplacer la prestation par une taxe vicinale dépend de deux facteurs : le montant du rôle de prestations qu'il s'agit de remplacer et la valeur du centime communal ; en sorte que, plus la valeur de ce centime est faible, plus le nombre nécessaire au rachat est considérable, et que ce sont généralement les communes les plus pauvres (celles dont le centime est de faible valeur) qui sont précisément les plus surchargées. L'expérience confirme la justesse de ces considérations. Si, dans le département des Vosges, la commune de P. peut remplacer l'intégralité de son rôle de prestations moyennant une faible imposition de 5,7 centimes additionnels aux quatre contributions directes, celle de C. avec 10 c. 8, celle de St-M.-s-M. avec 12 c. 3 et celle de F. avec 12 c. 6, c'est que la valeur du centime de ces communes s'élève respectivement à 313 fr. 28, 417 fr. 57, 188 fr. 39 et 145 fr. 23. Au contraire, si la commune de B. doit s'imposer 64 c. 3, c'est que son centime n'a que la faible valeur de 27 fr. 94 ; si les charges occasionnées par le rachat dans les communes de M.-s-B., C.-s-Ch., C.-d.-B., et B., s'élèvent à 64 c. 3, 67 c. 5 68 c. 6 et 70 c. 4, c'est que leur centime ne vaut respectivement que 26 fr. 95, 8 fr. 42, 16 fr. 33 et 8 fr. 44 (1). On peut, en définitive, résumer les vices graves dérivant du caractère communal de la taxe vicinale, en disant qu'il aboutit à une choquante inégalité entre les communes, en raison des écarts excessifs d'imposition qu'il entraine entre elles, à un brutal écrasement de certaines de ces communes, et que les plus lourdement frappées sont précisément les plus pauvres.

II. — Les inconvénients administratifs.

Le mécanisme de la loi de 1903 est, on l'a vu, assez complexe. On ne provoquera donc aucun étonnement en avançant que son fonctionnement donne lieu à un certain nombre de difficultés, à la solution desquelles les contribuables restent heureusement étrangers. La solution en incombe aux administrations du service vicinal et des contributions directes.

(1) Situation financière des communes de ce département, en 1908. (*document officiel*).

D'abord, la taxe vicinale donne lieu à des écritures plus nombreuses et plus compliquées que la prestation. Pour celle-ci, en effet, il n'y a à tenir compte que du nombre des journées votées ou rachetées ; pour la taxe vicinale, au contraire, divers éléments sont pris en considération : quotités remplacées, valeur du centime communal, les quatre contributions directes, etc...

Puis, les cotes de la taxe vicinale comportent une gamme infinie de taux ; il en est de 0 fr. 03 (1) par exemple, jusqu'à des sommes très élevées, suivant des gradations imperceptibles : 1 fr. 05, 1 fr. 10, 1 fr. 27, 1 fr. 52, etc...

Si le travail est exécuté à la journée, l'agent voyer et le maire vont se heurter à de grandes difficultés pour déterminer le temps de travail correspondant à chaque cote : un contribuable devra, par exemple, 4 heures 12 minutes de présence à l'atelier ; un autre, 6 heures 25 minutes ; un troisième, 7 heures 41 minutes ; un quatrième, 17 heures 54 minutes, etc... L'exécution de travaux exigerait, dans cette hypothèse, une surveillance de tous les instants, à laquelle suffiraient à peine les maires, les agents voyers et les cantonniers réunis, et qui, dès lors, serait très onéreuse. Un tel système ne serait donc pas très pratique ; aussi, sous le régime de la taxe vicinale, applique-t-on presque toujours le système du travail à la tâche. Grâce à lui, la proportionnalité des ouvrages au montant des cotes peut être atteinte dans une certaine mesure. Au lieu d'avoir à passer sur le chantier une fraction de journée qui serait plus ou moins utilement occupée, un contribuable se verra attribuer le cassage de telle quantité de matériaux ; un autre devra en épandre telle quantité sur telle surface ; un troisième aura à curer les fossés sur tel trajet, etc... La productivité du travail en sera ainsi accrue. En sorte que, si le régime des tâches est impuissant à faire disparaître les difficultés d'évaluation en travail des cotes de la taxe vicinale, du moins aide-t-il beaucoup à en faciliter la solution. C'est pour cette raison que, par une circulaire du 10 novembre 1903, le ministre de l'Intérieur a invité les préfets à user de toute l'autorité morale dont ils disposent sur les conseils municipaux, pour engager ces assemblées à adopter le régime des tâches pour l'exécution en nature de la taxe vicinale.

Enfin, dans le cas de suppression de la seule prestation individuelle, comment doit s'exécuter la prestation des animaux et des véhicules ? Où seront pris les conducteurs des attelages ? D'un côté, les

(1) Mais il n'y a pas lieu de se préoccuper ici des cotes inférieures à 1 franc, qui, on le sait, ne sont pas susceptibles d'être acquittées en nature.

propriétaires de ces attelages, s'ils ne sont pas personnellement imposés, n'auront garde de dépenser gratuitement leur temps non plus que celui de leurs serviteurs ou domestiques, à la conduite de ces animaux et véhicules. D'un autre côté, ils ne se garderont pas moins de les livrer à l'administration, sachant trop bien, selon un mot spirituel de M. Durand-Savoyat, qu'il est sage « de ne pas prêter certains objets à autrui » (1).

Dans ces conditions, suivant la solution donnée par le rapporteur sénatorial de la loi de 1903, en réponse à plusieurs interrogations qui lui étaient posées sur ce point, on en est réduit à défalquer de sa taxe vicinale la journée du conducteur (1). Et l'on aboutit à une nouvelle diminution du produit du rôle.

III. — Les inconvénients sociaux et politiques.

Comme toute réforme qui apporte, à des situations établies, des modifications de quelque importance, préjudiciables aux uns, avantageuses pour les autres, la loi de 1903 devait donner et a effectivement donné lieu, dans maintes communes, à des débats passionnés. Des partis se sont formés autour de la question d'adoption ou de non-adoption de la taxe vicinale ; cette question est devenue, dans certaines localités, une sorte de plateforme aux élections municipales et même à des élections d'un ordre plus élevé. L'esprit qui préside aux manifestations de cette nature n'a rien que de très admissible et même de très louable ; on ne saurait faire grief aux habitants d'une commune de se préoccuper d'une question économique dont la solution est peut-être susceptible d'influer, dans une certaine mesure, sur la prospérité de la commune.

Malheureusement, l'intérêt général n'est pas toujours le mobile inspirateur des décisions que les conseils municipaux prennent à cet égard. En effet, certains maires, et même aussi certains conseillers municipaux ont pris l'habitude de se renseigner, préalablement à tout vote, sur la répercussion éventuelle qu'entraînerait, pour leurs impositions directes, le remplacement de tout ou partie de la prestation par une taxe vicinale. Le résultat de cette consultation leur est-il favorable, la réforme est alors votée ; dans le cas contraire, la prestation est maintenue. C'est ainsi que, selon la qualité sociale, la profession, la situation de fortune de la majorité des membres des assemblées locales, les communes se verront imposer tel ou tel régime. Le maire de tel commune est-il un gros patentable ? un riche industriel ? La

(1) *Journ. off.* du 10 déc. 1897, *déb. parl.*, Sénat, p. 1,392.

taxe vicinale, qui le surimposerait, ne sera pas votée; ses ouvriers et les petits agriculteurs continueront de payer des cotes de prestation hors de toute proportion avec leurs facultés imposables ; l'intérêt d'un seul ou de quelques-uns prévaudra sur l'intérêt de la grande majorité. En sens contraire, l'hôtel-de-ville est-il aux mains d'une majorité d'ouvriers, de non-possédants ou de petits cultivateurs ? La taxe vicinale sera votée, nonobstant la charge additionnelle considérable qui pourra en résulter soit pour la commune, soit pour une minorité de forts contribuables.

Eh bien ! il importe que l'intérêt particulier cesse d'intervenir dans les décisions relatives à la forme de l'impôt vicinal adoptée par les communes ; il importe que les municipalités fassent retour aux décisions étayées sur des principes et sur le seul intérêt général ; il importe, enfin, pour le triomphe de l'équité fiscale, que de telles habitudes disparaissent.

IV. — Les inconvénients économiques.

Il est juste de reconnaître que la taxe vicinale, par l'augmentation qu'elle amène du nombre des acquittements en argent et par la possibilité, qui en résulte, d'obtenir pour une somme déterminée plus et de meilleurs travaux qu'avec la prestation, produit des effets économiques bienfaisants.

Toutefois, plusieurs causes amoindrissent singulièrement la portée de ces effets bienfaisants.

En premier lieu, le remplacement de la seule prestation individuelle place l'administration dans la nécessité de recourir à des conducteurs d'attelages dont les journées sont payées sur le produit de la taxe vicinale. Ce produit est ainsi réduit d'autant.

En deuxième lieu, les dégrèvements acordés sur les contributions directes donnent lieu, on l'a vu, à des dégrèvements parallèles sur la taxe vicinale, acordés d'office par le directeur des contributions directes. Comme il n'existe pas de fonds de non-valeurs en matière de taxe vicinale, ces dégrèvements viennent nécessairement en déduction du montant du rôle. C'est là une lacune regrettable qui cause parfois une diminution très appréciable des contingents communaux des ressources vicinales, et qu'il est, dès lors, souhaitable de voir combler aussitôt que possible.

Une troisième cause d'affaiblissement du rendement de la taxe vicinale réside dans l'augmentation considérable des frais de confection des rôles. L'institution des contributions directes comme base de cette taxe a eu, entre autres effets, celui de multiplier le nombre des

articles des rôles (1), surtout des petites cotes. Or, ces petites cotes, tout comme les cotes élevées, font l'objet d'articles de l'état-matrice, d'articles du rôle et d'avertissements, et donnent lieu aux mêmes frais. En sorte que, à raison de ces frais, les petites cotes sont relativement moins productives que les grosses. Les frais de confection des rôles de la taxe vicinale sont deux fois, et même, selon certains, trois fois (2) plus élevés que ceux des rôles de la prestation ; et comme les communes, auxquelles incombe le paiement de ces frais, les imputent sur le produit de l'impôt vicinal, c'est, en définitive, la vicinalité qui est la victime de cette conséquence de la loi de 1903.

Enfin, puisque les femmes, les invalides, les vieillards, même de plus de 60 ans, etc... sont passibles de la taxe vicinale, que feront l'agent voyer et le maire si ces personnes optent pour la libération en nature et se présentent à l'atelier ? M. Courtial, conseiller général du Puy-de-Dôme, ne semble pas douter que ces magistrat et agent ne doivent les déclarer quittes du montant de leurs cotes (3). Sans prendre parti dans cette question, sur laquelle, à notre connaissance, il n'a encore été rendu aucune décision de jurisprudence, et en supposant fondée la solution donnée par M. Courtial, il en résulterait une nouvelle cause de déperdition des ressources vicinales.

CHAPITRE III

LES RÉSULTATS DE LA LOI DE 1903

A regarder d'un peu près le régime institué par l'article 5 de la loi du 31 mars 1903, on ne saurait méconnaître qu'il ait apporté des améliorations très heureuses au régime vieilli et démodé de la loi du 21 mai 1836.

Le changement de l'assiette de l'impôt vicinal, la substitution à la prestation — impôt de capitation — d'une taxe additionnelle aux quatre contributions directes, n'est pas la moindre de ces améliora-

(1) Le nombre des articles de l'impôt vicinal qui, sous le régime de la prestation, était pour l'année 1902 de 4,650,972, a presque doublé, sous le régime de la taxe vicinale, pour l'année 1907 (9,153,063). Ce dernier chiffre se décompose comme suit :

3,276,953 articles de rôles de prestations ;
5,784,404 articles de rôles de la taxe vicinale ;
91,706 articles de rôles comprenant les deux taxes.

(V. *Annuaire précité des contributions directes et du cadastre,* tableau 90, p. 198.

(2) Rapport de M. Courtial, au conseil général du Puy-de-Dôme. (*Annales des assemblées départementales,* par Ch. Rabany) (anc. Recueil Crisenoy, t. XIX, 1908, p. 313.

(3) *Op. cit.*, p. 313.

tions. Grâce à elle, l'iniquité vraiment choquante créée par la loi de 1836 dans la répartition des charges vicinales a été fortement atténuée. Si, à cet avantage principal, on ajoute les avantages pratiques très sérieux que procure la réforme, on s'explique la faveur marquée et progressivement croissante que lui témoignent les conseils municipaux. Cette faveur varie d'ailleurs suivant les régions. Si, par exemple, sur les 588 communes que compte le département de la Haute-Garonne, 6 seulement en 1904, 17 en 1905 et 31 en 1906 ont remplacé tout ou partie de leurs prestations par la taxe vicinale, par contre, dans la Corrèze, sur 386 communes, 10 ont effectué la même opération en 1904, 24 en 1905 et 62 en 1906. La réforme a également été adoptée :

dans le Puy-de-Dôme, sur 470 communes, par 27 en 1903, 47 en 1904, et 132 en 1905 (1) ;

dans l'Orne, sur 512 communes, par 47 en 1904, 76 en 1905 et 105 en 1906 (2) ;

dans la Haute-Marne, sur 535 communes, par 76 en 1904, 170 en 1905, 252 en 1906 et 319 en 1907 (3) ;

dans la Marne, sur 662 communes, par 81 en 1904, 277 en 1905, 401 en 1906 et 450 en 1907 (4) ;

dans les Vosges, sur 530 communes, par 31 en 1904, 65 en 1905, 92 en 1906, 148 en 1907, 195 en 1908, et 237 en 1909 (5).

On voit que, dans ces trois derniers départements, la progression est particulièrement rapide. La proportion des communes votant la taxe vicinale ne saurait tarder à atteindre, dans les Vosges, la moitié du nombre des communes du département ; cette proportion atteint déjà les 3/5 dans la Haute-Marne et plus des 4/6 (en 1906) dans la Marne. De renseignements puisés à une source sérieuse, il résulte que, dans ces deux derniers départements, notamment, la quasi-totalité des communes a aujourd'hui effectué la réforme.

D'une façon générale, la marche de la taxe vicinale semble pouvoir être comparée à celle de la tache d'huile, s'étendant, comme celle-ci, pour ainsi dire insidieusement, gagnant de proche en proche toutes ou presque toutes les communes d'un canton, d'un arrondissement ou même d'une portion de département comprenant plusieurs arrondis-

(1) Ch. Rabany, *op. cit.*, 1905, p. 312.
(2) *Revue départementale*, n° 6, du 15 déc. 1905, p. 179.
(3) V. rapport supplémentaire du préfet de la Haute-Marne au conseil général, session d'avril 1907 (partie relative au service vicinal, p. 165).
(4) V. rapport du préfet de la Marne au conseil général, 2e session de 1906 (partie relative au service vicinal), p. 121.
(5) Renseignements du service vicinal du département des Vosges.

sements. Si, dans les Vosges, les communes de la région montagneuse, dotées d'industries prospères, continuent, en majeure partie, comme antérieurement au régime de 1903, de se racheter de la prestation au moyen de prélèvements sur leurs revenus ordinaires ; si, sur les 131 communes dépendant des arrondissements de Remiremont et de Saint-Dié, qui se rattachent à cette région montagneuse, 16 seulement ont voté la taxe vicinale pour 1909, par contre, dans la région agricole de la plaine, formée des trois arrondissements d'Epinal, de Mirecourt et de Neufchâteau, sur 399 communes, 221 ont remplacé la prestation pour la même année. Ce remplacement est opéré dans toutes les communes des cantons de Bulgnéville et de Châtenois, et, sur les 130 communes de l'arrondissement de Neufchâteau, 38 seulement ont conservé la prestation.

Si, étendant le champ des investigations, on veut se rendre compte des résultats produits dans l'ensemble du pays par la loi de 1903, on constate une progression de la taxe vicinale parallèle à celle constatée ci-dessus dans certains départements ou communes. En effet, dès l'année 1904, 4,502 communes remplacent tout ou partie de leurs prestations ; en 1905, ce nombre s'élève à 8,351, puis, à 10,778 en 1906 et, enfin, à 12,663 en 1907. En sorte que, dans l'intervalle de quatre années, le nombre des communes appliquant les dispositions de la loi de 1903 a presque triplé.

Un accroissement correspondant se retrouve dans le produit de la taxe vicinale. Ainsi, ce produit, qui était, pour l'année 1904, de 6,548,348 fr. 68, s'élève successivement à 11,874,435 fr. 11 pour 1905, à 15,260,929 fr. 74 pour l'année 1906 et à 18,017,643 fr. 25 pour 1907 (1). En comparant ce dernier chiffre à celui du produit de la prestation pour la même année (41,799,240 fr. 52) (2), on aboutit à cette conclusion : le produit de la taxe vicinale atteint presque la moitié de celui de la prestation (3).

Naturellement, la prestation a subi un recul devant la poussée ascensionnelle de la taxe vicinale. Ce recul se manifeste dans le tableau d'autre part (4).

---

(1) *Annuaire précité de l'administration des contributions directes*, pp. 198 et 199.

(2) Ce produit résulte de l'imposition à la prestation de :
3,546,338 hommes (pour une somme de 16,745,461 fr. 70) et de
5,450,636 animaux et véhicules (pour une somme de 25,053,778 fr. 82), *ibid.*, p. 198.

(3) Les renseignements concernant les années 1908 et 1909 n'ont pas encore été publiés. Mais cette proportion de la moitié est vraisemblablement atteinte et peut-être même dépassée, sinon dès 1908, du moins pour 1909.

(4) V. *Annuaire précité*, pp. 198 et 199.

ANNÉES	NOMBRE de communes où la prestation a été conservée	TAXE DES PRESTATIONS				
		BASES DE COTISATION		MONTANT DES COTISATIONS		
		NOMBRE TOTAL				
		d'hommes	d'animaux et de véhicules	hommes	animaux et véhicules	TOTAL
1902	35.241	5.160.752	7.832.215	25.369.891 70	33.270.348 21	58.640.239 91
1903	35.284	5.112.000	7.815.886	25.305.811 70	33.217.178 81	58.522.990 51
1904	30.922	4.627.658	6.950.911	21.785.351 45	30.617.383 70	52.402.735 15
1905	27.051	4.123.011	6.171.450	19.250.632 70	28.055.380 22	47.306.012 92
1906	24.585	3.824.558	5.806.582	17.805.828 30	26.354.814 92	44.160.643 22
1907	22.692	3.546.338	5.450.636	16.745.461 70	25.053.778 82	41.799.240 52

Ainsi, la réforme de 1903 a obtenu, jusqu'alors, dans les communes, un succès incontestable. Est-ce à dire qu'elle réalise le dernier mot, l'idéal de l'impôt vicinal ? Bien rares sont ceux qui osent le soutenir. Ses partisans les plus résolus, ses défenseurs les plus vaillants avec, à leur tête, l'honorable rapporteur de la loi au Sénat, M. Labiche (1), ont été des premiers à déclarer qu'elle ne saurait être considérée comme le terme des efforts tendant à l'amélioration du régime de 1836. C'est qu'à côté d'avantages très réels, elle présente des vices non moins réels et d'une gravité extrême, tels, entre autres, que ceux dérivant de son caractère communal et facultatif.

La législation de 1903 ne constitue donc qu'une étape, qu'un moyen de transition entre ce vestige de la corvée qu'est la prestation et le régime de l'avenir, lequel s'inspirera des principes qui régissent la fiscalité moderne.

(1) *Journ. off.* du 1er mars 1895, *déb. parl.*, Sénat, p. 94.

IV^e^ PARTIE

LA RÉFORME

IV^e^ PARTIE

LA RÉFORME

Si, pendant près de soixante-dix ans, l'impôt des prestations n'a été l'objet d'aucune modification, ce n'est pas que les rudes assauts lui aient été épargnés. Sous les 2^e^ et 3^e^ Républiques, surtout, il a donné lieu à de nombreuses et parfois violentes critiques. Maintes propositions de réforme ont été présentées. La loi de 1903 n'est que l'aboutissement heureux de l'une de celles-ci. Mais, rendue pour ainsi dire à l'improviste, et à la suite d'une étude un peu hâtive, elle ne laisse pas, en dépit de mérites très réels, que de contenir certains vices dont quelques-uns, d'une gravité qu'il serait puéril de chercher à dissimuler, appellent à nouveau toute l'attention et toute la sollicitude du législateur. Aussi, la question de la réforme de l'impôt vicinal reste-t-elle toujours ouverte. Dans ces conditions, il ne semble pas sans intérêt de retracer, au moins succinctement, les systèmes qui ont été proposés pour donner une solution à cette question. Ces systèmes se rapportent, en somme, à deux catégories : la première comprend les propositions qui, visant bien moins à faire disparaître la prestation qu'à remédier à l'improportionnalité de sa répartition, tendent seulement à une modification plus ou moins profonde de l'assiette de cet impôt ; la seconde est relative à des propositions plus énergiques, plus radicales : leurs auteurs paraissent considérer les propositions précédentes comme impuissantes à faire disparaître les vices entachant la prestation et préconisent à cet effet, en conséquence, la suppression de cet impôt et son remplacement suivant des modalités variées.

Chacune de ces deux catégories va faire l'objet d'un examen rapide.

SECTION I

SYSTÈMES TENDANT A LA MODIFICATION DE L'ASSIETTE DE LA PRESTATION

CHAPITRE Ier

EXEMPTIONS & DÉGRÈVEMENTS A LA BASE. LA GRADUATION

Les systèmes proposés pour la modification de l'assiette de la prestation rentrent dans l'une ou dans l'autre de ces deux catégories: ils tendent ou bien à l'exemption des non-assujettis aux contributions directes ou au dégrèvement des contribuables ne payant pas un chiffre d'impôts supérieur à un chiffre déterminé; ou bien à la graduation du montant de la prestation suivant certaines classes également déterminées.

A la première catégorie se rattachent les propositions présentées à la Chambre des députés, en 1824 et en 1836, par MM. Humbert de Sesmaisons, Boscal de Réals (1) et Leyraud (2). La proposition du premier tend à exonérer de toute prestation les contribuables assujettis à la taxe personnelle seulement. Celle du second étend cette faveur à tous ceux ne payant pas une somme supérieure, en principal, à 6 francs de contributions directes. Enfin, la troisième accorde la dite faveur à tous ceux dont le chiffre d'impôts directs n'est pas supérieur à la valeur de quatre journées de travail.

A la deuxième catégorie appartiennent un certain nombre de propositions, dont trois, surtout, paraissent avoir servi de modèles-types à toutes les autres.

La première de ces propositions est présentée par un membre — qui n'est pas nommément désigné — d'une commission de l'Assemblée législative, spécialement chargée, en 1849, d'examiner plusieurs projets déposés en vue de la suppression de la prestation. Elle impose à la prestation, sans distinction d'âge ni de sexe, tous les contribuables payant au moins 25 francs d'impôts directs. Puis,

(1) *Moniteur universel*, du 4 février 1824, Ch. des dép., p. 905.
(2) *Monit. univ.* du 27 février 1836, Ch. des dép.

elle répartit, suivant le chiffre de ces impôts, les contribuables en neuf classes, à chacune desquelles correspond un certain nombre de journées ou de fractions de journées de travail.

Sont assujettis à une journée de prestation, les contribuables payant une cote de contributions directes s'élevant à 3 francs au maximum ;

à une journée et demie ceux payant de 3 à 5 francs ;

à deux journées, ceux payant de 5 à 10 francs ;

à trois journées, ceux payant de 10 à 20 francs ;

à trois journées et demie, ceux payant de 20 à 35 francs ;

à quatre journées, ceux payant de 35 à 50 francs ;

. . . . . .

à six journées, ceux payant plus de 100 francs (1).

La seconde proposition-type émane également de la commission législative précitée. De même que la précédente, elle impose la prestation sans distinction du sexe ni de l'âge des contribuables ; ceux qui ont plusieurs résidences y sont assujettis dans chacune des communes où ils acquittent la taxe mobilière. D'autre part, le vote de la prestation ne peut intervenir qu'après celui des centimes additionnels spécialement applicables à la vicinalité ; et une commune ne peut s'imposer (jusqu'à concurrence de trois au maximum) un nombre de journées de prestations supérieur à celui des centimes spéciaux qu'elle a votés. Ainsi, les communes ayant voté 1 centime additionnel au moins sont admises à s'imposer 1 journée de prestations ; celles ayant voté 2 centimes au moins, 2 journées de prestations ; enfin, celles ayant voté 3 centimes au moins, 3 journées de prestations.

La troisième proposition, très intéressante mais un peu complexe, vise à remédier à l' improportionnalité de la charge imposée aux contribuables par l'impôt vicinal avec les « moyens » de ces contribuables. Son auteur, M. Casimir- Périer, répartit ceux-ci en quatre classes (2).

Font partie de la première classe les contribuables payant, en principal, une cote de contributions directes inférieure à 8 francs ; ils ne peuvent être imposés à plus d'une journée de prestations, dont le taux de rachat est de 1 franc.

Ceux de la 2e classe, payant de 8 à 20 francs, peuvent être assujettis à deux journées d'une valeur libératoire fixée à 1 fr. 50 chacune.

(1) *Monit. univ.* du 10 août 1849, 3e supplément, p. 2660. (Rapport de M. Betting de Lancastel.)

(2) *Journ. off.*, 1882, Ch. des dép., annexe n° 487, pp. 461 et suiv.

Ceux de la 3e classe, payant de 20 à 40 francs, peuvent être imposés, au maximum, à trois journées de travail, évaluées 1 fr. 50 chacune.

Quant à la 4e classe, elle comprend les contribuables payant une cote de contributions directes supérieure à 40 francs ; il ne peut être exigé d'eux plus de quatre journées, dont le taux de rachat peut s'élever, pour chacune, à 2 fr. 25, sans pouvoir être inférieur à celui fixé pour la troisième classe. Le conseil général peut subdiviser cette 4e classe en deux ou en trois catégories.

Le contribuable de chacune des trois premières classes doit la prestation pour sa personne, et, suivant le même tarif, pour chacun des membres de sa famille résidant avec lui et pour chacun des serviteurs qu'il a à son service. Les conditions d'âge, de sexe, de validité exigées par l'article 3 de la loi du 21 mai 1836 sont également requises ici, soit de lui-même, soit des membres de sa famille ou de ses serviteurs ou domestiques. La prestation n'est due, pour les uns et pour les autres, que dans la commune où réside l'imposable.

Le contribuable de la 4e classe doit la prestation, d'abord, pour sa personne, sans distinction de sexe, d'âge ou de validité, et ce, dans toutes les communes où il figure aux rôles des quatre contributions directes pour une cote supérieure à 40 francs. Il la doit aussi à raison des membres de sa famille habitant avec lui et des serviteurs à son service, mais seulement dans la commune de sa résidence ou de son principal établissement et lorsque ceux-ci remplissent les conditions de l'article 3 précité.

Les animaux et les véhicules ne donnent lieu à l'imposition de leur propriétaire que dans la commune de la résidence ou du principal établissement de ce dernier ; la division ci-dessus en quatre classes et le tarif progressif leur sont applicables.

Enfin, les conseils municipaux peuvent opter entre les trois combinaisons suivantes :

	1re classe	2e classe	3e classe	4e classe
1re section	1 journée	1 journée	1 journée	1 ou 2 journées
2e section	1 journée	1 journée	2 journées	2 ou 3 journées
3e section	1 journée	2 journées	3 journées	4 journées

Lorsque, suivant les besoins de la vicinalité de la commune, les conseils municipaux auront adopté l'une quelconque de ces trois combinaisons, il ne pourra être imposé aux prestataires un nombre de journées supérieur à celui correspondant à la classe dont ils font partie et à la section adoptée par l'assemblée municipale. La division

du rôle en trois sections constitue ainsi pour les contribuables une garantie contre l'entraînement possible des conseils municipaux vers une imposition ou un dégrèvement excessifs de telle ou telle catégorie de contribuables.

CHAPITRE II

APPRÉCIATION DE CES SYSTÈMES

Que valent ces divers systèmes ? Examinons d'abord ceux comportant des exonérations ou des dégrèvements à la base.

Les propositions de MM. Humbert de Sesmaisons, Boscal de Réals et Leyraud, qui rentrent dans cette dernière catégorie, en exonérant ou en dégrevant toute une classe de contribuables, vont à l'encontre de ce principe de droit fiscal qui recommande d'intéresser, par l'impôt, chaque citoyen à la marche des affaires publiques du pays. Le citoyen n'est-il pas porté, en effet, à s'en désintéresser, s'il est à l'abri de leur répercussion financière ?

Puis, pourquoi ces divisions entre les contribuables, suivant qu'ils paient ou ne payent pas d'autres impôts que la taxe personnelle (proposition Humbert de Sesmaisons) ou qu'ils payent une somme d'impôts directs supérieure ou inférieure à la valeur de quatre journées de travail (proposition Leyraud) ou à 6 francs en principal (proposition Boscal de Réals) ? Le contribuable payant 5 fr. 95 de contributions directes est-il beaucoup plus pauvre que celui qui en acquitte 6 fr. 10 ? Assurément non. Et cependant, le premier sera exempté, et le second redevable de la prestation. On ne saurait donc admettre de tels projets, reposant sur des distinctions purement arbitraires.

Voyons, maintenant, les propositions appartenant à la deuxième catégorie de systèmes. Un reproche leur est tout d'abord commun avec les propositions précédentes : celui d'établir des distinctions, des classes entre les contribuables. Or, ces classes, comme tous les systèmes de ce genre, reposent nécessairement sur l'arbitraire. Pourquoi fixer à 1 franc plutôt qu'à 2 francs le prix de rachat de la journée de travail ? Pourquoi ce prix est-il de 1 franc dans telle classe alors qu'il est de 1 fr. 50 dans telle autre ? Pourquoi imposer une seule journée à celui-ci, alors que celui-là est imposé à deux journées et que tel autre est redevable de 3 journées ? Sur quel fondement repose la fixation, à tel chiffre, de la limite de telle classe ? Pourquoi pas tel autre chiffre ?

Ces procédés sont donc bien imparfaits. Aboutissent-ils au moins à la proportionnalité qu'ils visent à établir entre les charges vicinales et les ressources des contribuables ? Rien n'est moins certain ; souvent même, au contraire, leur application entraînerait une notable aggravation de l'improportionnalité actuelle de la prestation.

Mais, examinons séparément chacune des trois propositions de loi considérées plus haut. Prenons d'abord celle de la commission parlementaire de 1849. En évaluant, par exemple, à 1 franc la valeur de chaque journée, on trouve que le taux de la prestation représente, pour la première classe de contribuables, 33% du montant des contributions directes ; pour la troisième classe (ceux qui payent de 5 à 10 francs de contributions directes) de 50 % à 20 % et, pour la sixième classe (ceux payant de 35 à 50 francs), de 11 % à 8 %. On voit ainsi que ce taux n'a rien de bien proportionnel aux facultés des contribuables, si l'on convient de considérer les contributions directes comme la mesure de ces facultés. Puis, la charge de la prestation est la même pour les contribuables d'une même classe ; celui qui paye 50 francs de contributions directes ne doit que quatre journées de prestation tout comme celui qui acquitte 35 fr. 05 de contributions ; d'un autre côté, celui qui a une cote de 5 francs d'impôts directs, n'est redevable que d'une journée et demie de travail, tandis que celui dont la cote est de 5 fr. 05 doit deux journées. Plus encore : le contribuable de la 9e classe est invariablement taxé à 6 journées, que sa cote de contributions directes s'élève à 1,000 francs ou à 2,000 francs ou à 5,000 francs ou à un chiffre plus élevé encore. Enfin, la graduation qui, pour huit classes, est d'une demi-journée entre chaque classe, s'élève, on ne sait trop pourquoi, à un journée pour passer de la 3e à la 4e classe. Ce sont là autant d'inégalités entre les contribuables, qui rendent ce système absolument inacceptable.

Si la seconde proposition considérée semble de nature à apporter, à certains égards, d'incontestables améliorations au régime de 1836, elle n'en est pas moins critiquable sous d'autres rapports. En subordonnant le vote de la prestation au vote préalable de centimes spéciaux, elle ouvre aux communes la faculté d'arriver indirectement à la suppression de la prestation ; mais, c'est là une satisfaction plutôt théorique que pratique. D'autre part, le caractère d'impôt de capitation qui s'attache à la prestation disparaît bien du fait que celle-ci est due dans toutes les communes où un contribuable acquitte la taxe mobilière ; mais, par contre, il est contradictoire de conserver à la

prestation son caractère d'impôt corporel et d'y assujettir des personnes (femmes, enfants, vieillards) qui sont incapables de s'en libérer en nature.

Enfin, la proposition Casimir-Périer, bien qu'établissant entre les prestataires une proportionnalité apparente, n'échappe pas, elle non plus, aux critiques dont sont susceptibles, en principe, tous les systèmes reposant sur des distinctions de classes de contribuables. Dans une même classe, d'abord, la charge de la prestation varie de taux suivant le montant des contributions directes ; tandis qu'elle représente 50% de ce montant pour le prestataire payant 2 francs d'impôts directs, elle n'est plus que de 25% pour celui payant 4 francs, de 17% pour celui payant 6 francs, et de 12,5% pour celui payant 7 fr. 95 de contributions directes. Mêmes variations de taux à l'égard des contribuables de chacune des autres classes : par exemple, tandis que ce taux est de 37,5 % du chiffre des impôts directs pour celui qui en paye 8 francs, il n'est plus que de 25% pour une cote de 12 francs de contributions, de 20% pour une cote de 15 francs, et de 15,7% pour une cote de 20 francs.

Si l'on passe d'une classe à une autre de contribuables, on constate une improportionnalité analogue. Ainsi, le prestataire payant 7 fr. 95 de contributions directes est redevable d'une prestation dont la valeur représente 12,5 % de ces contributions, alors que, pour celui qui paye seulement 0 fr 05 de plus que le précédent, soit 8 francs, le taux de la prestation s'élève à 37,5%.

En outre, le contribuable payant 2,000 ou 3,000 francs de contributions directes, ou plus encore, doit le même nombre de journées de prestations que celui qui n'en paye que 41 francs.

Sans doute, il serait possible de réduire le nombre et l'intensité de ces inégalités choquantes par la multiplication des catégories de contribuables et l'affectation, à ces catégories nouvelles, de fractions convenables de journées de travail, estimées à des valeurs appropriées. Mais, on aboutirait ainsi à d'inévitables complications et peut-être aussi à des confusions fâcheuses. Même en supposant détruites, par ces moyens, les inégalités signalées, il est à penser que la prestation afférente aux membres de la famille, aux serviteurs, aux animaux et aux véhicules, que la prestation réelle, en un mot, dont le chiffre d'imposition est loin d'être en rapport constant avec celui des contributions directes des assujettis, viendrait souvent les rétablir. Et, dans ce cas, au reproche de l'extrême complexité du système,

serait à ajouter celui de son inutilité, de son impuissance à réaliser l'objet poursuivi.

D'autre part, si le conseil municipal adopte la combinaison prévue dans la première section, le contribuable de la 4e classe pourra se trouver imposé tout comme celui de la 1re classe, à une seule journée de travail ; il est vrai que la valeur estimative de la journée applicable à la première classe ne peut excéder 1 franc, tandis que celle de la journée applicable à la 4e classe peut être portée à 2 fr. 25. Mais, alors, en supposant que ces contribuables de classes différentes s'acquittent tous deux en nature, va-t-on exiger de celui appartenant à la 4e classe (et qui est redevable de 2 fr. 25 en nature) plus de travail ou un travail de plus longue durée que celui de la 1re classe (dont la dette en nature n'est évaluée qu'à 1 franc) ? Il faudra, à cet effet, instituer, dans l'atelier de prestations, une échelle de régimes qui risquera fort d'accroître encore l'impopularité déjà si grande de l'impôt corporel, tout en étant d'une efficacité douteuse.

Enfin, n'est-il pas contradictoire d'assujettir, ainsi que le fait le projet à l'égard des contribuables de la 4e classe, à un impôt en nature, des personnes qui, à raison de leur âge ou de leur sexe, seront très généralement incapables de s'en libérer sous cette forme et qui seront ainsi indirectement exclues de la jouissance d'une faculté ouverte aux autres contribuables ?

Cette dernière défectuosité fait apparaître, mieux que celles précédemment signalées, le vice capital du système, celui d'où découlent tous les autres ; elle démontre péremptoirement combien sont difficilement conciliables la proportionnalité, que le projet vise à introduire, et le caractère de capitation d'un impôt consistant en un certain nombre de jours de travail. L'impôt de capitation n'est-il pas l'antithèse de l'impôt proportionnel ? La capitation n'exclut-elle pas la proportionnalité ?

Il est donc vrai de dire que tous ces systèmes, loin d'améliorer, comme ils en poursuivent le but, l'assiette de la prestation, seraient plutôt de nature à en aggraver les multiples vices (1). Ce n'est donc pas de ce côté qu'il convient d'en chercher le remède. Le régime de la taxe vicinale, institué en 1903, est d'ailleurs incontestablement supérieur à tous ces systèmes. Aussi sont-ils, depuis cette époque, à peu près complètement abandonnés (2).

(1) Il convient d'ailleurs d'ajouter que tous les systèmes envisagés ici ont ce commun effet de réduire considérablement le produit de la prestation.

(2) Nous avons intentionnellement omis de parler des propositions de même nature que ceux ici exposés, et présentés par M. Resal en 1849 (citée dans le

C'est dans un autre sens que s'orientent à présent les partisans de la réforme de la prestation.

SECTION II

SYSTÈMES TENDANT AU REMPLACEMENT DE LA PRESTATION

Pour certains esprits hardis, la prestation est un impôt foncièrement vicieux ; de quelque façon qu'on essaye de l'amender, on ne parviendra jamais à faire disparaître entièrement ses vices ; le seul remède qui convienne — remède énergique autant qu'efficace — c'est sa suppression. Mais, si cette solution est chose facile à réaliser, et rencontre, pour cette raison, un nombre assez considérable d'adeptes, il n'en est pas de même quant au moyen de la remplacer. Car, enfin, nul ne se dissimule qu'une fois la prestation supprimée, il ne soit nécessaire, par une voie ou par une autre, de pourvoir aux dépenses de la voirie vicinale. Les divergences portent donc sur le point de déterminer par quel impôt remplacer la prestation. Les systèmes élaborés dans ce but peuvent être ramenés à trois types différents. L'impôt de remplacement de la prestation doit consister :

ou bien en centimes communaux additionnels aux quatre contributions directes ;

ou bien en centimes additionnels départementaux ;

ou bien, enfin, en centimes additionnels d'Etat.

Chacun de ces systèmes est à examiner séparément.

CHAPITRE Ier

REMPLACEMENT PAR DES RESSOURCES COMMUNALES

C'est le système le plus modeste et aussi le plus simple, par conséquent le plus facilement réalisable. C'est celui qui, après maintes péripéties, a triomphé en 1903, par l'établissement de la taxe vicinale. Mais le système instauré en 1903, s'il a incontestablement apporté de

rapport, indiqué au texte, de M. Betting de Lancastel, *Mon. univ.* du 10 août 1849, 3e supplément, p. 2660), par M. Viger, en 1892, (*Journ. off.* du 17 janvier 1892, *déb. parl.*, Ch. des dép., p. 10), par M. Philippon, en 1893 (*Journ. off.*, n° du 28 avril 1893, *déb. parl.*, Ch. des dép., p. 1247) et par M. Baudens, en 1898, (*Journ. off.*, n° du 26 janvier 1898, *deb. parl.*, Sénat, p. 24).

notables améliorations à celui de la loi de 1836, n'est cependant pas, on l'a vu, lui-même exempt de reproches. Spécialement, le caractère facultatif de la taxe vicinale donne lieu à des inconvénients d'une extrême gravité. C'est dans le but de les faire disparaître, avec leur raison d'être, qu'on propose de rendre la taxe vicinale obligatoire pour les communes.

I. — Proposition tendant à faire déclarer obligatoire la taxe vicinale. — Appréciation.

La valeur de cette proposition à déjà été examinée précédemment (1). Il suffit donc de rappeler ici brièvement l'appréciation qui en a été faite.

Sans doute, avec la taxe vicinale obligatoire, prendraient fin les injustices, les inégalités de répartition auxquelles la taxe vicinale facultative donne lieu entre les assujettis. On ne verrait plus, d'abord, des contribuables tenus d'acquitter doublement l'impôt vicinal, d'une part, sous la forme de prestation dans la commune de leur résidence, et d'autre part, sous la forme de taxe vicinale, dans les communes voisines où ils possèdent des propriétés. On ne verrait plus, ensuite, de ces iniques exonérations totales dont bénéficient les personnes possédant, sur le territoire de communes soumises au régime de la prestation, des propriétés dont les moyens d'exploitation sont situés en des communes qui ont voté la taxe vicinale. On ne verrait plus, dans une même localité, ce fait étrange de deux personnes également riches, acquittant des cotes équivalentes de contributions directes, et propriétaires d'immeubles de même valeur, imposées, cependant, à des sommes très différentes d'impôt vicinal, parce que les propriétés de l'un se trouvent dans une commune ayant adopté la taxe vicinale et celles de l'autre, dans une localité qui a maintenu la prestation.

Non, plus rien ne subsisterait de ces inégalités individuelles de répartition. Mais, leur suppression serait payée bien cher par l'aliénation de la liberté d'action des communes et la création, entre elles, d'une inégalité collective. En effet, sous le régime actuel de la taxe vicinale facultative, les communes que grèverait démesurément l'adoption de cette taxe en remplacement de la prestation, qui devraient s'imposer, par exemple, 150 ou 175 centimes additionnels à leurs contributions directes, se garderont bien, si elles sont ménagères des deniers de leurs habitants, d'entrer dans une voie aussi onéreuse pour leurs finances. Au contraire, si, au caractère facultatif de la taxe vici-

(1) V. supra pp. 198 et suiv., 211 et suiv.

nale actuelle était substitué un caractère obligatoire, la prudence financière, qui s'impose surtout aux communes pauvres, leur deviendrait entièrement inutile ; la taxe obligatoire serait pour elles bien souvent la ruine obligatoire. Ce seraient les communes à centime faible, c'est-à-dire les plus nombreuses et aussi les plus intéressantes, qui seraient sacrifiées, cependant que les communes riches ou bien continueraient de racheter leurs prestations à l'aide de leurs revenus ordinaires (pour celles d'entre elles dont la situation financière le permet déjà actuellement) (1) ou bien pourraient, grâce au produit élevé de leur centime, réaliser la réforme moyennant une très faible imposition.

Il ne semble donc pas que la réforme proposée doive être considérée comme un idéal et que l'échange — auquel elle aboutirait avec le régime d'aujourd'hui — de vices d'une égale gravité, constitue une opération bien avantageuse, valant la peine du bouleversement qu'elle entraînerait.

Aussi bien, la justesse de ces critiques est-elle généralement reconnue, et le système qui leur donne naissance, dès lors abandonné. Des projets se sont fait jour, inspirés par l'évident souci de conserver à l'impôt vicinal son caractère de ressource communale. Deux, entre autres, empruntent à la personnalité de leurs auteurs, un intérêt particulier.

II — Remplacement par des prélèvements sur le produit des règles municipales. — Appréciation.

L'un, qui émane de M. Bouvier, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lyon (2), tend à faire prélever les ressources nécessaires aux chemins vicinaux sur le produit des régies municipales des services publics (régies du gaz, de l'électricité, de l'eau, des tramways, etc...).

Les impôts communaux, comme aussi les impôts d'Etat, déclare M. Bouvier, semblent avoir atteint le maximum qu'il soit raisonnablement possible de demander aux contribuables ; toute nouvelle surcharge excéderait leurs facultés imposables.

(1) Les communes qui rachètent leur contingent vicinal par un prélèvement sur leurs revenus ordinaires n'ont pas de rôles de prestations ; et comme le rôle de la taxe vicinale doit être équivalent à celui des prestations, il n'en peut être établi dans ces communes, puisqu'on manque de base à cette effet. Le régime de la taxe vicinale obligatoire ne serait donc pas davantage applicable aux dites communes, qui continueraient, en cas d'adoption de ce régime, de se racheter de l'impôt vicinal par des prélèvements sur leurs revenus ordinaires.

(2) V. compte-rendu du 46e congrès des sociétés savantes de Paris et des départements, à la Sorbonne, section des sciences économiques et sociales, séance du mercredi soir 22 avril 1908 (*Journ. off.* du 23, p. 2874).

Il ne convient donc pas, ainsi que l'a fait la loi de 1903, de chercher les ressources de la vicinalité dans une imposition additionnelle aux contributions directes. Il le faut d'autant moins qu'une telle imposition a forcément pour effet d'accentuer le caractère inégalitaire et injuste des impôts directs. « C'est pourquoi il y a lieu de tourner les municipalités du côté des régies ; là est la source de recettes dont l'importance n'échappe à personne ».

Toutefois, l'organisation économique actuelle des communes ne se prête pas à cette combinaison ; il y aurait donc lieu d'y pourvoir. Aujourd'hui, en effet, la gestion des affaires municipales est aux mains d'administrateurs sans responsabilité. Or, ce sont là deux vices capitaux auxquels il serait loisible de remédier, en réalisant, en France, comme une loi de 1903 l'a fait en Italie, la « municipalisation » des services publics. « L'objectif est de donner aux entreprises communales une organisation technique et commerciale analogue à celle d'une société commerciale. Avec cette précaution, les villes pourraient trouver, dans les régies, des ressources importantes pour les chemins vicinaux ».

Les critiques ne manquent pas à cette proposition. Elles sont d'un ordre double : les unes, plus théoriques que fondées sur l'expérimentation, de caractère et de tendance plutôt politiques qu'économiques, s'appliquent au système de l'exploitation en régie des services publics communaux, à la « municipalisation » des services publics ; les autres s'appliquent à l'idée de faire, de ce système, un instrument de la réforme de l'impôt des prestations.

D'abord, on sait qu'on désigne sous le nom de « socialisme municipal » le fait, par les communes, d'étendre progressivement leur activité à l'exploitation d'entreprises industrielles. Or, la peur qu'inspire à certains cette expression de « socialisme municipal » leur fait voir dans l'extension des régies communales une sorte d'acheminement vers la conquête des pouvoirs publics par le programme collectiviste ou communiste. Ils rejettent, dès lors, tout ce qui leur semble de nature à favoriser la réalisation de ce programme. La proposition de M. Bouvier apparaît ainsi à ces personnes comme d'allure subversive et, par suite, non seulement comme insusceptible d'être soutenue, mais comme devant même être combattue.

Ces craintes ne reposent heureusement sur aucun fondement. Il n'est pas vrai que l'on puisse trouver, dans l'extension des régies communales, aucun danger de socialisation des capitaux ou des

moyens de production. On n'y saurait trouver non plus le germe subversif du collectivisme ni du communisme, ni y voir aucun acheminement vers le « socialisme intégral » (1).

Et d'ailleurs, la « municipalisation » des services publics présentât-elle le danger qu'on y croit trouver, le conseil d'Etat ne manquerait pas de parer à ce danger. Il a, en effet, adopté, sur ce point, une jurisprudence très restrictive (2) : ainsi, des communes se sont vu méconnaître le droit d'exploiter des boulangeries, des boucheries, et même des usines à gaz, ou des transports par tramways (3), pour la raison que l'activité privée suffisait à la satisfaction des besoins de ces communes, sous les rapports envisagés. Dans ces conditions, limité, dans son application, aux cas soumis au contrôle du conseil d'Etat, le système considéré ne semble pas justifier les craintes de ses adversaires.

Puis, pour beaucoup d'excellents esprits, entre autres, pour M. Georges Bry, doyen de la Faculté d'Aix-Marseille, « toutes les raisons invoquées contre le système en question ne sont qu'apparentes, et, pour la plupart, démenties par les faits » (4). Les résultats financiers qu'il donne, là où il est mis en pratique, sont tout à l'avantage des partisans de son extension : ainsi, en France, la ville de Grenoble, pour ne citer que celle-là, a réalisé, en la seule année 1902, par l'exploitation en régie d'une usine à gaz municipale, des bénéfices nets s'élevant à 292,078 fr. 93. En Angleterre, les exploitations directes ont également procuré des ressources considérables aux villes de Leicester, Birmingham, Manchester, etc... (5).

Mais, si les reproches adressés au système, considéré en soi, des régies municipales, ne sont, ainsi, rien moins que justifiées, il n'en est pas de même de celles produites contre la proposition formulée par M. Bouvier, d'en faire un instrument de la réforme de la prestation.

C'est que le système renferme un vice originel, qui semble être passé inaperçu de son auteur. La municipalisation des régies n'existe, en effet, que dans les villes d'une certaine importance, présentant une certaine agglomération de population. Or, c'est parmi elles que se trouvent les 627 communes privilégiées dont parle M. Labiche, dans

(1) V. Georges Bry, *Cours de législation industrielle*, 1908, pp. 403 et suiv.
(2) V. Georges Bry, *op. cit.*, pp. 403 et 404.
(3) Usine à gaz, ville de Tourcoing, avis du 7 juin 1877. — Funiculaire de Belleville, avis du 24 févr. 1887.) Cit. par Bry, *op. cit.*, p. 403, note 3.
(4) Georges Bry, *op. cit.*, p. 404.
(5) *Ibid.*, pp. 404-405.

son rapport précité. Toutes ou presque toutes celles-là rachètent leurs prestations sur leurs ressources ordinaires. Il n'y a donc pas lieu d'envisager l'éventualité de la suppression, dans ces communes, de la prestation, puisqu'elle n'y existe pas. Au contraire, dans les petites communes, où la réforme serait susceptible d'apporter un soulagement au poids des charges vicinales, elle serait inapplicable, pour les causes mêmes qui s'opposent à l'établissement, dans ces petites communes à faible population et à trafic à peu près nul, de régies municipales lucratives. De sorte que la réforme produirait ce résultat, au moins singulier, d'être sans objet dans les communes riches où elle serait théoriquement applicable, et pratiquement irréalisable dans les communes pauvres, les seules auxquelles sa réalisation pourrait être profitable.

Et même en supposant réalisable et réalisée dans les petites communes la municipalisation des régies, le produit de ces régies, peut-être suffisant pour assurer le service de la vicinalité de chacune des *villes*, serait incontestablement incapable d'assurer celui des *petites communes*.

Et si les dépenses vicinales étaient mises à la charge exclusive des *villes* à régies, quelles ne seraient pas les vives et d'ailleurs légitimes protestations que celles-ci ne manqueraient pas d'émettre contre une telle mesure ?

D'autre part, comment serait faite la répartition de ce produit entre les communes bénéficiaires ? La proposition ne prévoit pas la solution à donner à cette question, cependant importante.

Elle ne contient non plus aucune indication relative à l'inégalité révoltante que son adoption créerait entre les habitants des diverses communes : d'un côté, des villes à régie, dont les habitants jouissent déjà du peu enviable privilège de cotes élevées de contributions directes et indirectes ; de l'autre, des communes sans régies municipales, dispensées de tout impôt vicinal.

Enfin, à cette injustifiable inégalité de traitement, viendrait s'ajouter la diversité du régime financier des communes.

C'est en vain que, pour tenter de détruire cette argumentation, on prétendrait que le système préconisé par M. Bouvier est destiné à remplacer la prestation affectée aux seuls chemins vicinaux ordinaires. Il n'est question, dans le texte (1) que des chemins vicinaux, sans aucune distinction entre leurs diverses catégories. Et même, en admet-

(1) V. ce texte au n° précité du *Journ. off.* (23 avril 1908, p. 2874).

tant que la distinction eût été dans la pensée de l'auteur de la proposition envisagée, les critiques produites contre celle-ci n'en subsisteraient pas moins ; tout au plus leur force serait-elle légèrement atténuée.

Le système de M. Bouvier paraît donc bien, lui aussi, impuissant à réaliser l'objet que s'est proposé son auteur.

III. — La « Taxe de vicinalité » de M. Pascaud. Appréciation.

Dans un mémoire dont un résumé a été donné au 46e congrès des sociétés savantes, M. Pascaud, de la société de législation comparée et correspondant du ministère, expose un autre système qui lui semble propre à remplacer avantageusement le régime de la prestation. Ce système consiste en l'établissement d' « une taxe spéciale, applicable à l'entretien des chemins sous le nom de taxe de vicinalité. Cette taxe, perçue à partir de l'âge de 21 ans jusqu'à 65 ans », est « due par le contribuable en proportion de ses moyens, mais, sans qu'on ait à se préoccuper d'une inscription au rôle des contributions directes » (1). Comme la prestation actuelle, la « taxe de vicinalité » s'applique à un double élément :

1° A un élément *personnel*, comprenant les « fils et les filles majeurs » ayant un métier indépendant de celui de leurs parents, ainsi que les femmes mariées exerçant une profession distincte de celle de leur mari. Chacune de ces personnes, dont la liste est annuellement dressée par le conseil municipal, est redevable d'une contribution en argent s'élevant uniformément à 3 francs ;

2° A un élément *réel*, comprenant certains animaux et les véhicules attelés. Les propriétaires d'animaux sont passibles d'une taxe de 2 francs par paire de bœufs ou de vaches, ou par tête d'âne ou de mulet ; la taxe s'élève à 3 francs par tête de cheval. Quant aux voitures attelées, elles sont l'objet d'une contribution uniforme de 5 francs.

A l'encontre de la prestation, la « taxe de vicinalité » n'est pas un impôt de résidence ; elle est due, en effet, aussi bien par le propriétaire résident que par le propriétaire non résident, car ce dernier a, tout comme le premier, intérêt à la bonne viabilité des chemins de la commune, puisque ses fermiers ou métayers, qui en tirent profit pour l'exploitation du domaine, consentiront à lui verser des fermages plus élevés et que ce domaine bénéficiera lui-même, par voie

(1) V. compte-rendu du 46e congrès précité (*Journ. off.* du 23 avril 1908, p. 2874).

de conséquence, d'une certaine plus-value. Il faut, toutefois, faire en sorte d'éviter que la nouvelle taxe ne reproduise, à l'égard de la propriété foncière, l'effet onéreux que la loi de 1903 produit actuellement sur elle. Il suffit, pour cela, de donner à la nouvelle forme d'impôt une base équitable : « en évaluant au dixième du principal de l'impôt foncier la contribution dont il s'agit, on accomplira un acte de justice et on gardera la mesure requise ».

Que penser de ce système ?

Pas n'est besoin d'un long examen pour reconnaître qu'il possède tous les défauts inhérents aux systèmes de son genre : il repose sur des bases déterminées d'une façon purement arbitraire. Tous les chiffres sont un produit des évaluations de l'auteur. Ainsi, d'abord, pourquoi fixer des limites d'âge entre lesquelles « la taxe de vicinalité » est due ? Pourquoi en faire courir la date à partir de 21 ans et la faire cesser après 65 ans ? Pourquoi ne pas conserver les limites d'âge établies par la législation de 1836 ? Celles-ci ne sont ni plus ni moins fondées, ou plutôt ni plus ni moins arbitraires que celles établies par la proposition analysée. Si, à l'appui des nouveaux chiffres, on met en avant l'intention de faire concorder l'époque de la majorité politique avec celle de la majorité fiscale, on doit répondre que les deux points de vue ne sont susceptibles d'aucun rapprochement : si, pour porter de 60 à 65 ans, l'âge-limite de l'imposition à la taxe, on argue que beaucoup de vieillards de plus de 60 ans sont encore fort capables de gagner leur vie, il faut dire qu'il en est de nombreux autres que les infirmités et des causes multiples viennent contraindre de cesser tout travail avant cet âge. D'ailleurs, si la fixation d'âges-limites est, en somme, explicable à l'égard de la prestation, puisque cet impôt, acquittable en nature, exige, pour son acquittement selon ce mode, une certaine force musculaire que l'homme est censé ne pas posséder avant un certain âge ou dont il est présumé devoir être privé au-delà d'un certain âge, cette fixation ne se comprend pas lorqu'elle s'applique, comme ce serait le cas pour la proposition examinée, à des contribuables débiteurs d'une somme d'argent. L'enfant de 10 ans ou le vieillard de 85 ans, qui possèdent des revenus, ne peuvent-ils payer d'impôts en espèces aussi bien et même plus aisément que les individus pauvres d'un âge variant entre 21 et 65 ans ? Il résulte donc de cette fixation une première injustice analogue à celle qui a été mise, sous le même rapport, à la charge de la prestation.

La détermination de la taxe afférente aux éléments d'imposition

présente une nouvelle source d'injustices. Pourquoi imposer à un même taux une paire de bœufs ou de vaches et une tête d'âne ou de mulet ? Veut-on établir que l'âne et le mulet sont deux fois plus forts que le bœuf ou la vache ou ont une valeur double de celle de chacun de ces derniers ? Nul n'oserait le prétendre : autant d'espèces, autant de solutions différentes à donner. Veut-on favoriser l'élevage du bœuf et de la vache au détriment de celui du mulet ou de l'âne ? Cette considération est, assurément, étrangère au but poursuivi par l'auteur de la proposition examinée ; elle serait injustifiable d'ailleurs, car, dans les régions montagneuses, l'âne et le mulet rendent des services qu'on ne saurait attendre de la vache ou du bœuf.

Même arbitraire et même injustice dans la détermination du taux de la taxe applicable au cheval ; le cheval de luxe est passible de la même taxe que le cheval utilisé par l'agriculteur, pour le service de son exploitation. L'uniformité du taux de la contribution est ici encore un défi à la plus élémentaire proportionnalité entre les charges et les facultés des contribuables.

Pourquoi, enfin, évaluer la taxe en question au 1/10 du principal de la contribution foncière ? Sur quoi repose cette évaluation ? Pourquoi la fixer au 1/10 plutôt qu'à la moitié ou au 1/20 ? Ici, la rente foncière s'élève à tant, là, à un chiffre différent. Dans telle commune où le cadastre a été tenu à jour des mutations survenues dans les propriétés, l'impôt foncier représente 3% du revenu ; dans telle autre commune, où le même soin n'a pas été pris, l'impôt foncier représente, pour certains propriétaires, 30% de leur revenu. Eh bien ! malgré la diversité de ces situations, la « taxe de vicinalité » serait calculée dans tous les cas d'après la même base et suivant une proportion uniforme ! La singularité d'un tel procédé est évidente ; et le résultat de son adoption serait une inégalité nouvelle ajoutée aux précédentes.

En résumé, aucun des systèmes jusqu'alors analysés n'est satisfaisant. Il convient donc de poursuivre nos recherches.

CHAPITRE III

REMPLACEMENT PAR DES RESSOURCES DÉPARTEMENTALES

Le vice capital du système de l'impôt communal de la vicinalité consiste en une inégalité, entre les communes, dans les charges que cet impôt leur fait supporter. C'est surtout dans le but de faire dis-

paraître cette inégalité et d'arriver à une plus équitable répartition de ces charges que sont présentées les propositions tendant au remplacement de la prestation par des ressources départementales.

Certaines de ces propositions estiment que la substitution pourrait être réalisée d'emblée, sans l'intervention d'aucune opération préalable ; les autres, subordonnent cette substitution à la révision préliminaire de la classification actuelle des voies de communication.

I. — Systèmes tendant à la révision préalable de la classification actuelle des voies de communication.

Les systèmes rentrant dans cette catégorie sont mixtes, en ce sens qu'ils tendent au remplacement de la prestation, non par un impôt unique, mais par un impôt double ou triple recouvré par deux ou trois des grandes collectivités administratives (Etat, département, commune), entre lesquelles sont réparties les charges des voies de communication, suivant la nature de celles-ci.

Un système de ce genre est présenté en 1850 à l'Assemblée législative par M. Chamiot (1). Il préconise la division des chemins vicinaux en deux catégories : la première comprend les chemins de grande vicinalité, dont la construction et l'entretien sont mis à la charge du département. Celui-ci s'en acquitte au moyen de centimes additionnels aux quatre contributions directes, au nombre maximum de 12 ; le produit en est complété, en cas d'insuffisance, par des subventions de l'Etat. La seconde catégorie comprend les chemins de la petite vicinalité, dont la charge incombe à la commune, laquelle y fait face à l'aide de centimes communaux additionnels aux quatre contributions directes. En cas d'insuffisance de ceux-ci, le produit en est augmenté de subventions départementales.

Une autre proposition du même ordre est présentée, en 1877, à la Chambre des députés, par M. Girault. Elle établit entre les voies de communication, une division tripartite. Les routes nationales, les chemins de fer et les canaux, qui sont d'intérêt général, sont compris dans la première classe ; leur construction et leur entretien sont assurés par l'Etat qui y pourvoit au moyen de ses ressources ordinaires et extraordinaires. Dans la seconde classe, rentrent les chemins de grande communication et d'intérêt commun qui, sans être d'une utilité aussi étendue que les voies précédentes, mettent en relation des localités assez éloignées l'une de l'autre et sont aussi d'intérêt régional ; c'est pourquoi ils doivent être mis à la charge du département, dont les ressources, à cet effet, consistent tant en centimes fa-

(1) V. *Mon. univ.* du 3 décembre 1850, pp. 3438, et suiv.

cultatifs ordinaires qu'en centimes spéciaux, votés chaque année, en nombre suffisant, par le conseil général. La troisième classe, enfin, comprend les chemins d'intérêt local, c'est-à-dire les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux classés. Les dépenses qu'ils occasionnent incombent à la commune. Elles sont couvertes : en ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, au moyen de ressources ordinaires ou spéciales, accrues, en cas d'insuffisance, du produit de centimes spéciaux additionnels aux quatre contributions directes que le conseil municipal peut voter chaque année juqu'à concurrence de 15 ; en ce qui concerne les chemins ruraux, par des centimes spéciaux au nombre maximum de 5.

Les contribuables conservent le droit de se libérer en nature de leur cote, à la condition d'avoir, dans la quinzaine qui suit la réception de l'avertissement, manifesté l'intention d'user de cette faculté ; le mode de travail à la journée est supprimé ; seul, subsiste le travail à la tâche.

II. — Systèmes divers de remplacement par des ressources départementales.

Les systèmes visés sous cette rubrique sont assez nombreux, quoique asez peu différents entre eux, quant à leur consistance. Aussi, nous bornerons-nous à en analyser seulement les principaux.

En 1895, au cours de la discussion par le Sénat, de la proposition de loi adoptée, en 1893, par la Chambre des députés et ayant pour objet la réforme de l'impôt des prestations, trois amendements à l'article 1^er^ de cette proposition sont déposés en vue du remplacement de la prestation par des ressources départementales (1).

L'un, émanant de M. Girault, propose la suppression de la seule prestation individuelle. Chaque département est tenu de voter annuellement des centimes additionnels aux quatre contributions directes, en nombre suffisant pour remplacer, sous déduction d'1/3, le produit de la prestation supprimée. Le produit de ces centimes est réparti entre les communes en proportion de la réduction subie par leurs rôles de prestations. Les chemins de grande communication et d'intérêt commun sont exclus de cete répartition, qui s'applique seulement aux chemins vicinaux ordinaires. Les contribuables ayant une cote d'au moins 1 fr. 50 ont la faculté de s'en acquitter en nature, à la condition d'avoir, dans le mois de la publication du

(1) V. *Journ. off.* du 12 mars 1895, *déb. parl.*, Sénat, pp. 171 et suiv.

rôle, fait à la mairie une déclaration *ad hoc*. Le travail peut avoir lieu à la tâche ou à la journée. En l'absence de déclaration, la taxe est, de droit, exigible en argent.

Le second amendement, celui de M. Hervé de Saisy, est, dans son ensemble, conforme à celui de M. Girault. Il en diffère, cependant, en un point important : il tend à la suppression intégrale de la prestation, alors que le premier prévoit la suppression de la seule prestation individuelle. La proposition de M. Hervé de Saisy est donc plus énergique, plus radicale que celle de M. Girault.

Le troisième amendement, enfin, a pour auteur M. Buffet. Déposé après le rejet d'une demande d'ajournement du débat relatif à la réforme de la prestation, il est destiné, dans la pensée de M. Buffet, bien moins à apporter une amélioration positive au régime de la prestation qu'à constituer un moyen d'obstruction à la continuation du débat. De même que celui de M. Girault, il ne vise que la suppression de la prestation individuelle ; encore cette suppression peut-elle être ou totale ou simplement partielle. Mais la proposition de M. Buffet se distingue des deux précédentes par un point capital : tandis, en effet, que celles-ci font, de la suppression de tout ou partie de la prestation, une obligation pour les départements, la première leur en ouvre simplement la faculté.

En dépit des efforts de leurs auteurs pour les faire adopter, toutes ces propositions sont successivement repoussées.

Une autre proposition, ayant pour objet le remplacement des prestations par un impôt départemental, est faite en 1901 à la Chambre des députés par MM. Albert Gallot, J.-L. Breton, Lucien Cornet, et plusieurs de leurs collègues (1). Aux termes de cette proposition, la suppression de la prestation est obligatoire et totale. Le rôle de prestations est maintenu pour, son montant, servir de base à l'impôt de remplacement à voter. Ce rôle comprend deux parties : l'une, relative à la prestation individuelle ; l'autre, à la prestation des animaux et des véhicules. L'application, à chacun de ces éléments, des prix fixés par un tarif, donne le chiffre total du rôle. Toutefois, une double réduction doit être opérée sur ce chiffre : d'une part, celle du produit des subventions industrielles versées en vertu de l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 ; d'autre part, celle du produit des attelages de luxe, auxquels un tarif spécial est applicable. Le chiffre obtenu en déduisant ce double produit du montant nominal du rôle, repré-

(1) *Journ. off.*, séance du 19 mars 1901, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 2271, pp. 211 et suiv.

sente la somme au remplacement de laquelle il doit être pourvu à l'aide de centimes départementaux additionnels au principal des quatre contributions directes. De cette double déduction résulte nécessairement une diminution des ressources vicinales.

La faculté d'option est conservée aux contribuables ; mais l'exercice de cette faculté est subordonnée à la réalisation de trois conditions : en premier lieu, le contribuable doit avoir fait à la mairie, dans la quinzaine de la publication du rôle, une déclaration spécifiant son intention de se libérer en travail du montant de sa cote ; en second lieu, tout redevable d'une somme inférieure à la valeur d'une journée d'homme est tenu, s'il veut s'en acquitter en nature, d'effectuer une journée entière. Enfin, les cotes s'élevant à un chiffre excédant la valeur de trente journées d'hommes, ne peuvent donner lieu à libération en nature que jusqu'à concurrence des 2/3 de ce chiffre.

Beaucoup plus simple est la proposition de loi présentée, le 19 novembre 1903, à la Chambre, par M. Lucien Hubert, député, et ses collègues des Ardennes, MM. Dunaime, Sandrique, Albert Poulain et Lassalle (1). La suppression de la prestation est facultative pour le conseil général de chaque département. Le chiffre qui sert de base au remplacement, par des centimes additionnels aux quatre contributions directes, est celui de la moyenne du produit donné par la prestation pendant les trois dernières années antérieures à 1903. Tout contribuable dont la cote est au moins égale à un franc, peut s'en libérer en nature, à la condition d'avoir manifesté, dans le délai pour ce fixé, l'intention d'user de cette faculté.

Enfin, la dernière proposition de loi rentrant dans la catégorie envisagée est due à MM. Maille et Chion-Ducollet (2), députés. Présentée à la Chambre des députés en 1907, elle a pour objet : 1° la suppression de la prestation individuelle ; 2° la réduction, à deux journées, de la prestation applicable aux animaux et aux véhicules ; 3° la suppression des contingents communaux des chemins de grande communication et d'intérêt commun, et leur remplacement par un nombre suffisant de centimes départementaux additionnels au principal des quatre contributions directes. La substitution est obligatoire et totale pour les voies appartenant à la grande vicinalité (chemins de grande communication et d'intérêt commun), et facultative pour les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux reconnus (3).

(1) *Journ. off.*, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 1305, pp. 161 et suiv.
(2) *Journ. off.* de 1907, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 880, p. 356.
(3) V., en outre, l'amendement présenté au Sénat, le 12 mars 1895, par M. Sébline (*Journ. off.* du 13, *doc. parl.*, Sénat, pp. 183 et 187) ; la proposition de

III. — Appréciation du principe de ces propositions.

L'analyse rapide qui vient d'être faite des systèmes tendant au remplacement des ressources vicinales actuelles par un impôt départemental a permis de se rendre compte que ces systèmes possèdent, entre eux, une sorte d'air de famille, de lien de parenté. En présence de cette constatation, il semble qu'on puisse, sans inconvénient, se dispenser de faire une critique particulière à chacun d'eux et se borner à formuler une appréciation générale du principe sur lequel ils reposent.

D'abord, il ne semble pas que la réforme de l'impôt des prestations doive nécessairement être subordonnée à la révision préalable de la classification des voies de communication établie par la loi de 1836. Sans doute, cette dernière opération ne serait pas sans utilité, mais ses conséquences sur l'avenir de la vicinalité pourraient être si graves, les intérêts qu'elle mettrait en jeu sont si complexes, qu'elle ne saurait être raisonnablement entreprise avant qu'en fussent connus tous les tenants et aboutissants ; des études préliminaires à cet effet seraient donc nécessaires et, comme il est à prévoir que ces études exigeraient une longue durée, il paraît préférable de scinder les deux questions et de faire solutionner d'abord celle qui est la plus urgente : la réforme de la prestation.

Parmi les solutions possibles de cette question, celle qui vise au remplacement de l'impôt vicinal en nature par un impôt départemental n'est pas une des moins heureuses. Elle comporte, en effet, un certain nombre d'avantages.

A) *Avantages du régime de l'impôt vicinal départemental.* — D'abord, on peut mettre à l'actif de ce régime la plupart des avantages que la taxe vicinale possède sur la prestation. Notamment, de même que la taxe vicinale, il donne lieu à de plus nombreux et plus importants acquittements en argent que la prestation, procure ainsi une plus grande abondance de ressources en espèces, d'où résulte, en définitive, une productivité elle-même plus grande. Il présente encore, sur la prestation, un avantage qui lui est également commun avec la taxe vicinale : c'est de faire disparaître le caractère de capitation inhérent à l'impôt-travail et de réaliser, dans une mesure absente de

---

loi déposée à la Chambre des députés le 20 juin 1902 par M. Bachimont (*Journ. off.*, *doc. parl.*, annexe n° 104, p. 582) ; celle de M. Pichery, en date du 30 janvier 1903 (*Journ. off.*, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 722, p. 126) ; enfin la disposition additionnelle, présentée par M. de Castelnau, à l'article 9 de la loi relative aux contributions directes de l'exercice 1905 (*Journ. off.* du 14 juillet 1904, *déb. parl.*, Ch. des dép., p. 14.).

celui-ci, la proportionnalité de la charge qu'il impose avec les facultés des contribuables.

Mais, il possède en outre, un mérite plus grand, non plus seulement, celui-ci, par rapport à la prestation, mais, par rapport à la taxe vicinale même, dont il atténue fortement un des vices capitaux. On se souvient que l'adoption de la taxe vicinale est la source d'une choquante inégalité entre les communes, par suite de l'extrême diversité du taux des sacrifices que cette adoption entraîne pour elles ; telle commune riche réalise la réforme au moyen de quelques centimes, tandis que sa voisine devrait, pour arriver au même résultat, obérer ses finances. Ici, 5 centimes suffisent ; là, il faut voter 125 ou 150 ou 170 centimes. Avec l'impôt départemental, disparaît cette regrettable situation : toutes les communes d'un même département sont imposées à un égal nombre de centimes additionnels au principal de leurs contributions directes. L'impôt départemental égalise donc, entre elles, les charges vicinales. Le calcul des centimes de remplacement de la prestation est, du reste, fort simple. Soit un département dont les rôles de prestations des communes donnent, pour une année, un produit de 600,000 francs, et dont la valeur du centime est de 30,000 francs. Le quotient du premier chiffre par le second, c'est-à-dire 20, donnera le nombre de centimes que ce département devra s'imposer pour remplacer la prestation de toutes ses communes. Et la direction des contributions directes reportera d'office ce nombre de centimes sur les dites communes, en addition au principal de leurs quatre contributions directes (1).

Enfin, mieux encore que le régime de la prestation ou de la taxe vicinale de 1903, le principe de l'impôt vicinal départemental s'harmonise avec le caractère des chemins vicinaux. En effet, si, en 1836, ceux-ci n'étaient appelés à desservir que des intérêts locaux, cette situation, déclarent les partisans du système, n'existe plus depuis longtemps déjà. Oserait-on soutenir, par exemple, que les chemins de grande communication et les chemins d'intérêt commun sont d'utilité exclusivement communale ? Non, évidemment. Sous l'empire des nécessités toujours croissantes de l'activité moderne, leur importance a grandi ; ces voies sont devenues les artères par où s'effectuent les transactions commerciales et industrielles ; leur intérêt, de local, de communal, s'étend, de nos jours, à toute une région, à tout un dé-

(1) Le département, en effet, ne dispose pour ainsi dire pas de ressources propres ; la quasi-totalité de ses ressources consiste en centimes additionnels aux contributions directes.

partement. Dans ces conditions, la logique est d'accord avec l'équité pour faire retomber la charge de leur construction et de leur entretien sur la collectivité à laquelle s'étendent les avantages qu'ils procurent, c'est-à-dire sur le département.

Tels sont les avantages vrais, réels d'un impôt départemental de remplacement de la prestation. Toutefois, pas plus que les autres projets de réforme précédemment examinés, celui-ci n'échappe à la critique.

B) *Inconvénients de ce système.* — Assurément, la solution qu'il donne au problème de la vicinalité est meilleure que celle résultant des lois de 1836 et de 1903. Dans un même département, les communes supporteraient un égal nombre de centimes, se traduisant par une égale quotité d'impôts. « Mais, lorsqu'on se place en présence des chiffres, lorsqu'on veut se rendre compte de la répercussion qui se produirait pour l'ensemble des départements de France, on est obligé de reconnaître que la même inégalité, qui existe aujourd'hui entre les communes, se retrouverait demain entre les départements. Les départements riches pourraient faire la réforme ; les départements pauvres ne le pourraient pas. 7 départements seraient imposés à moins de 10 centimes ; 16, de 10 à 15 ; 17, de 15 à 20 ; 34, de 20 à 30 ; 10, de 30 à 40 ; 3, de plus de 40 » (1).

Tandis que dans le département de la Seine, il suffirait d'une imposition de 52 centièmes de centimes (0 c. 52) pour réaliser la réforme, il faudrait, pour atteindre ce résultat, voter 44 centimes 71 dans le département des Landes ; tandis encore que les départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var, du Rhône, ne seraient imposés, de ce fait, que respectivement de 3 c. 71, 3 c. 93, 4 c. 02 et 4 c. 64, ceux des Ardennes, de l'Ain, de l'Ariège et de la Haute-Savoie devraient voter respectivement 33 c. 25, 34 c. 58, 35 c. 93 et 42 c. 08.

Puis, si la réforme était déclarée facultative, l'exagération de l'impôt à établir dans certains départements « ferait nécessairement reculer les conseils généraux devant la transformation de la prestation

(1) Exposé des motifs de la proposition de loi tendant à remplacer l'impôt des prestations par une taxe vicinale constituée par des centimes d'État, spéciaux, additionnels aux quatre contributions directes, présentée à la Chambre des députés, à la 1re séance du 14 décembre 1906, par MM. Etienne Flandin (Yonne) ; Astier ; Bénazet ; Emmanuel Brousse (Pyrénées orientales) ; le comte d'Alsace, prince d'Hénin ; Bonniard ; François Carnot ; Gérald ; Jeanneney ; Le Bail ; Larquier ; Raoul Péret ; Peureux, Ribière ; Fernand Brun et Petitjean, députés. (*Journ. off.*, session extraordinaire, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 562, pp. 2097 et suiv.)

en taxe vicinale départementale, et les contribuables seraient indéfiniment condamnés à payer, dans la forme actuelle, un impôt que tout le monde condamne ». Si, au contraire, elle était rendue obligatoire, elle imposerait à ces départements des charges hors de proportion avec leurs ressources.

Dans ces conditions, il ne sied pas de recommander un système qui, en dépit des avantages très réels qu'il présente, entraîne de telles conséquences.

CHAPITRE III

REMPLACEMENT PAR DES RESSOURCES D'ÉTAT

Dans l'impuissance, où sont les systèmes jusqu'ici considérés, de réaliser l'équité qui s'impose tout particulièrement en notre matière comme en toutes celles touchant à la fiscalité, d'excellents esprits se sont orientés vers un système tendant au remplacement de la prestation par un impôt d'Etat. Les chemins vicinaux, déclare M. Bourgeois, député du Jura, étant d'intérêt général, il appartient au gouvernement « de pourvoir sur les deniers généraux de l'Etat au remplacement du produit de l'impôt des prestations ». D'ailleurs, ajoute-t-il, l'Etat est « seul apte, par la généralité de son action, à faire peser équitablement sur tous, en les équilibrant au profit de tous, les charges publiques » (1).

Nombreuses sont les propositions présentées en ce sens.

Pour la clarté de l'exposé, nous les examinerons sous deux paragraphes distincts.

Le premier comprendra les plus intéressantes de ces propositions qui ont été produites depuis celle, en date du 24 juillet 1882, de M. Danelle-Bernardin, jusqu'à celle déposée, le 14 décembre 1906, à la Chambre, par M. Etienne Flandin, député, et quinze de ses collègues, dont les noms ont déjà été donnés (V. supra p. 248, note 1) (2).

Le second paragraphe contiendra l'analyse détaillée de cette dernière proposition.

(1) *Journ. off.*, rapport du 7 mars 1889, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 3574, pp. 595 et suiv.

(2) MM. Etienne Flandin et Jeanneney ont été élus sénateurs aux élections du 3 janvier 1909.

§ 1er. — Propositions présentées jusqu'en 1906.

De même que pour le remplacement de la prestation par un impôt départemental, parmi les propositions rentrant dans le présent paragraphe, les unes subordonnent la réalisation de la réforme à la révision préalable de la classification actuelle des chemins vicinaux. Les autres visent à la réaliser indépendamment de toute révision de classification.

Systèmes subordonnant la réforme à la révision préalable de la classification des voies de communication.

La première proposition en ce sens émane de deux députés, MM. *Danelle-Bernardin* et *Bizot de Fonteny* (1). Elle est déposée, le 24 juillet 1882, sur le bureau de la Chambre et tend à la division des chemins vicinaux en deux catégories : 1° les chemins vicinaux ordinaires, qui sont à la charge des communes ; celles-ci y pourvoient au moyen tant des cinq centimes spéciaux de la loi du 21 mai 1836, déclarés obligatoires pour toutes les communes et dont le produit est centralisé par le département, que de subventions départementales ; 2° les chemins de grande communication, dont les dépenses incombent au département ; ce dernier a, pour y faire face, en remplacement de la prestation qui est supprimée, des subventions, qui lui sont versées trimestriellement par l'Etat, équivalentes au produit du rôle de prestations, et, pour les communes qui n'ont pas de rôle de prestation, équivalentes à leurs contingents vicinaux. Ces subventions sont calculées d'après le montant des rôles et des contingents des cinq dernières années, et réparties, chaque année, par le conseil général, entre les communes du département.

Afin de ne pas grever les contribuables de charges nouvelles, les sommes nécessaires pour assurer le service de ces subventions doivent être prélevées, en majeure partie, sur les bénéfices à réaliser par la conversion de la rente.

La proposition de M. *Gillet*, déposée le 9 juillet 1886, s'inspire de considérations analogues (2). A la classification actuelle des voies de communication, il en est substitué une qui répartit celles-ci en deux classes : la première, celle des chemins départementaux, comprend les routes nationales, les chemins départementaux et les chemins vicinaux (de grande communication, d'intérêt commun et vici-

(1) *Journ. off.* du 25 juillet 1882, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 1210, p. 2229.
(2) *Journ. off.*, 1886, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe 1021, p. 449.

naux ordinaires) qui, après révision de leur caractère, seront jugés dignes de faire partie de cette classe ; dans la seconde classe, celle des chemins communaux, rentrent les chemins vicinaux qui n'ont pas été compris dans la première classe, ainsi que les voies urbaines et rurales. La prestation est supprimée. Le département se voit imposer des charges considérables auxquelles il semble juste de faire participer les communes et l'Etat : les communes verseront, à cet effet, annuellement, le produit des 5 centimes spéciaux dont le vote est autorisé par la loi de 1836 ou une somme équivalente prélevée sur leurs revenus ordinaires ; l'Etat y concourera par des subventions dont le chiffre ne pourra s'élever au-delà des 5/6 du produit moyen de la prestation du département, le 1/6 complémentaire représentant, selon l'auteur, les pertes et non-valeurs inhérentes à cet impôt.

Lorsque le système sera en plein fonctionnement, il occasionnera à l'Etat une charge de 45 millions ; toutefois, afin d'éviter qu'un crédit de cette importance ne risque de rompre l'équilibre du budget, la réforme sera graduelle : les communes seront, chaque année, progressivement déchargées d'une demi-journée de prestations, en sorte que la réforme pourra être intégralement réalisée au bout de six années et que la charge budgétaire sera seulement de 7 millions, pour la première année ; de 14 millions, la seconde année ; de 21 millions, la troisième année ; de 28 millions, la quatrième année ; de 35 millions, la cinquième année ; enfin, de 45 millions, la sixième année.

A son tour, M. *Bourgeois* (du Jura) dépose, le 7 mars 1889, au nom d'une commission appelée à examiner diverses propositions tendant à la réforme de la prestation, un projet de résolution invitant le gouvernement à présenter un projet de loi supprimant cet impôt (1). Le classement des voies de communication sera remanié dans le sens de la proposition de M. Gillet, l'Etat remettant aux départements, pour l'entretien, qui leur incombera, des routes nationales, le montant des ressources qu'il y consacre lui-même. 40 millions suffiront, selon M. Bourgeois, pour opérer la réforme ; mais pas ne lui semble nécessaire de créer un impôt nouveau : l'Etat devra rechercher les économies ou les remaniements d'impôts susceptibles de procurer cette somme, sans que de nouvelles charges en résultent pour les contribuables.

(1) *Journ. off.*, 1889, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 3574, p. 598.

II. — Systèmes divers de remplacement par des ressources d'Etat.

Parmi les auteurs de ces systèmes, certains ne voient la possibilité de supprimer la prestation qu'en la remplaçant soit par des impôts nouveaux, soit par des charges additionnelles aux impôts existants. D'autres, se fondant sur l'espoir d'économies ou sur le produit de combinaisons variées, se flattent d'aboutir au même résultat sans le secours d'aucune imposition nouvelle ni additionnelle.

A) *Remplacement par des impositions nouvelles ou additionnelles à celles existantes.* — Quatre propositions principales sont faites en ce sens. Deux d'entre elles ont pour objectif direct la réforme de la prestation ; dans les deux autres, cette question n'intervient qu'à titre secondaire et comme élément de projets généraux de réforme.

L'une de celles-ci est déposée, le 19 novembre 1885, sur le bureau de la Chambre, par M. *Ballu* et un certain nombre de ses collègues (MM. Burdeau, Paul Bert, Lockroy, Maurice Faure...) (1). Son objet principal est la création d'un impôt sur le revenu ; mais, en même temps, l'abolition de la prestation est demandée. Cette mesure produira, dans les ressources vicinales, selon M. Ballu et ses collègues, un vide de 60 millions qui sera comblé, savoir : jusqu'à concurrence de 45 millions, à l'aide d'une subvention de l'Etat, qui sera prélevée sur le budget général ; le complément, soit 15 millions, au moyen d'une imposition additionnelle à la propriété bâtie.

La suppression de la prestation ne forme encore que la partie accessoire de la proposition présentée, le 27 mai 1836, par M. *Bourgeois* (du Jura), à l'effet, principalement, de modifier la base de notre régime fiscal par l'établissement d'un impôt sur le revenu (2). 50 millions seront, d'après lui, nécessaires pour remplacer la prestation supprimée. Pour réaliser cette somme, M. Bourgeois préconise les moyens suivants : la séparation de la cote mobilière d'avec la cote personnelle et l'élévation de celle-ci à un minimum de 2 francs procureront une plus-value qu'il estime à 2 millions environ. 2 autres millions seront obtenus en prélevant sur les revenus communaux, déduction faite des octrois, une taxe de 1%. La conversion en centimes obligatoires des 3 centimes vicinaux, actuellement facultatifs, dont le vote est autorisé par la loi du 24 juillet 1867, accroîtra leur produit de 8 millions environ. Enfin, les 38 millions nécessaires pour

(1) *Journ. off.*, 1886, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 76, p. 242.
(2) *Journ. off.*, 1886, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 736, p. 1734.

parfaire le montant des prestations supprimées seront assurés au moyen de la création d'une taxe de 5 centimes par 1,000 francs sur le capital et de 20 centimes p. % sur les revenus au-dessus de 2,000 francs.

La somme de 50 millions ainsi réalisée sera répartie entre les départements, au prorata du produit moyen de leurs prestations, calculé d'après le montant des 5 dernières années.

Dans la proposition qu'il présente le 20 mai 1890, à la Chambre des députés, M. *Peyrusse* demande la suppression de la prestation et son remplacement par des centimes d'Etat spéciaux, additionnels au principal des quatre contributions directes (1).

Le nombre de ces centimes est fixé à 15. Leur recouvrement donne lieu à la confection d'un rôle spécial dont le produit est réparti entre les communes, en proportion des 4/5 de la partie du rôle de prestations recouvrée en argent, et, dans les communes qui rachètent leurs prestations, en proportion des 4/5 des sommes qu'elles affectent à leur vicinalité (2).

Les contribuables ont le droit de s'acquitter en nature de leurs cotisations, à la condition de manifester leur intention à cet égard dans la quinzaine qui suit la publication du rôle spécial. Cette faculté existe aussi bien dans les communes qui n'ont pas de rôle de prestations que dans celles qui en ont un. Toutefois, dans les premières, le montant des options en nature ne peut excéder les sommes que ces communes consacrent à leur vicinalité ; l'exercice de la faculté d'option est donc limité, dans ces communes, aux premiers prestataires qui font une déclaration en ce sens.

M. *Bourgeois* (du Jura), dans sa nouvelle proposition du 14 juin 1890 (3), expose que la suppression intégrale de la prestation imposerait aux contribuables un fardeau trop lourd pour leurs épaules. Il convient donc de procéder par étapes, en commençant par abolir la partie de la prestation qui est la plus intolérable pour les populations, c'est-à-dire la prestation individuelle ; l'autre partie, la prestation des animaux et des véhicules, sera supprimée par la suite. A cette suppression partielle, il convient d'adjoindre, selon M. Bourgeois, la suppression des 5 centimes spéciaux ordinaires affectés à la vicinalité, dont la charge est particulièrement pesante pour les communes pauvres.

(1) *Journ. off.*, 1890, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 575, p. 854.
(2) Le cinquième déduit représente les pertes résultant de l'improductivité du travail en nature.
(3) *Journ. off.*, 1890, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 666, p. 1159.

Il sera pourvu au remplacement des 34 millions, en chiffre rond, que procurent ces deux ressources, au moyen de 9 centimes 35 additionnels au principal des quatre contributions directes. Le produit de ces centimes sera réparti entre les communes, proportionnellement à la valeur des journées d'homme et des centimes supprimés.

B) *Remplacement par des systèmes autres que des impositions nouvelles.* — Gambetta, dès son arrivée au pouvoir, en 1881, se préoccupe de supprimer la prestation. C'est dans son fameux programme de réformes financières qu'il manifeste l'intention d'abolir « le dernier vestige de l'antique et odieuse corvée » (1). Mais, à la différence des auteurs des propositions précédemment analysées, pas ne lui semble nécessaire de recourir, pour cela, à des impôts de remplacement : on y emploiera les bénéfices à réaliser par la conversion de la rente 5%.

Conçues dans le même ordre d'idées et reposant sur une base analogue, sont les propositions présentées, les 21 décembre 1889 et 15 mars 1890, respectivement par M. *Bourgeois*, député du Jura, l'inlassable apôtre de la suppression de la prestation, d'une part (2), et par MM. *Brincard*, *Haussmann*, *Gauthier* (de Clagny) et *Argeliès*, députés de Seine-et-Oise, d'autre part (3).

La première expose que, pour arriver à la suppression de la prestation, il suffirait d'accorder à l'Etat le monopole des assurances ou celui de l'alcool ; les bénéfices considérables réalisés par les compagnies d'assurances françaises et étrangères et par les distillateurs passeraient aux mains de l'Etat, qui pourrait aisément en affecter une portion à la confection et à l'entretien des chemins vicinaux. La prestation disparaîtrait alors. Il serait aussi possible de donner cette affectation à tout ou partie du montant des plus-values que l'on escompte de la révision de l'évaluation des propriétés bâties.

Ces moyens seraient éminemment pratiques, déclare M. Bourgeois, pour faire disparaître de notre législation fiscale la dernière trace de l'impôt-travail. Cependant, ce député ne se dissimule pas quel sort est réservé à sa proposition. Aussi, conclut-il à l'adoption d'un autre système, d'après lequel les sommes équivalentes au montant de la prestation supprimée seront prélevées sur le budget général de l'Etat et, subsidiairement, sur le produit de centimes additionnels au principal des quatre contributions directes.

---

(1) *Le Ministère Gambetta*, par J. Reinach, Paris, 1884, p. 242.
(2) *Journ. off.*, 1889, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 131, p. 252.
(3) *Journ. off.*, 1890, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 453, p. 497.

La proposition de M. *Brincard* et de ses collègues trouve son inspiration dans la situation financière de l'année 1890. Le projet de budget dressé pour l'exercice 1891 et soumis à la Chambre des députés, accuse des disponibilités s'élevant à près de 18 millions et provenant de la révision de l'évaluation du revenu de la propriété bâtie. Ces disponibilités, le gouvernement projette de les utiliser à la fois au dégrèvement de l'impôt foncier de la propriété non bâtie et à la réfection du cadastre. Mais, pour MM. Brincard et consorts, une réforme est plus urgente que celle-là : la suppression de la prestation individuelle. C'est donc cette destination qu'il faut donner aux disponibilités budgétaires. Le montant en sera réparti entre les communes, proportionnellement au produit de la prestation supprimée (1).

§ 2. — Proposition Etienne Flandin et consorts de 1906.

Le 14 décembre 1906, M. Etienne Flandin, député de l'Yonne (2), présente à la Chambre, de concert avec quinze de ses collègues, une proposition de loi tendant à substituer à la prestation une « taxe vicinale » constituée par des centimes d'Etat spéciaux additionnels au principal des quatre contributions directes, en nombre suffisant pour fournir une somme équivalente à la valeur totale des prestations remplacées (3). Le calcul à faire pour déterminer le nombre de ces centimes est très simple. Deux éléments suffisent pour cela : le chiffre du produit de toutes les prestations qu'il s'agit de remplacer et celui de la valeur du centime d'Etat additionnel au principal des quatre contributions directes. Or, en l'année 1904, le total des rôles de toutes les communes imposées à la prestation s'est élevé à 58,980,463 francs ; d'autre part, la valeur du centime d'Etat additionnel aux contributions directes a été, pendant la même année, de 4,108,570 francs ; le nombre de centimes cherché est le quotient du premier chiffre par le second, soit : 58,980,463 : 4,108,570 = 14,35.

(1) V. en outre : 1° le projet de loi déposé en 1897 par le Gouvernement en vue de l'affectation d'une somme de 25 millions de francs, notamment à la suppression de la prestation individuelle (*Journ. off.*, 1897, pp. 1389 et suiv.) ; 2° le projet de budget de l'exercice 1901, proposant le remplacement des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres par un impôt sur le revenu global et, en cas d'excédent du produit de ce dernier, sur les contributions supprimées, proposant d'affecter cet excédent à la suppression ou à la diminution de la taxe des prestations (*Journ. off.* du 13 avril 1900, *doc. parl*, Ch. des dép., annexe n° 1634, pp. 1094 et suiv.) ; 3° le projet d'impôt sur le revenu, déposé en 1904 au nom de la commission de la législation fiscale et proposant l'application facultative par les communes à la suppression de la prestation individuelle, d'une partie des ressources qui leur sont allouées par le projet (*Journ. off.*, 1894, *doc. parl.*, annexe n° 1799, p. 657.

(2) V. supra, pp. 248, note 1, et 249, note 2.

(3) *Journ. off.*, 1re séance du 14 décembre 1906, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 562, p. 2097.

Ainsi, avec une imposition de 14 centimes 35 appliquée uniformément à toutes les communes de la France, on obtiendra l'abolition intégrale de la prestation.

Toutefois, comme le chiffre des prestations qui sert de base à ce calcul pourrait être inférieur à celui qu'il est susceptible d'atteindre dans l'avenir, on préviendra vraisemblablement tout mécompte ultérieur à ce sujet, en tablant sur le produit atteint par les dites prestations pendant un certain nombre des dernières années. On prendra, par exemple, la moyenne du montant des prestations pendant les cinq dernières années (1902 à 1906). Le produit de cette taxe sera réparti entre les communes actuellement soumises à la prestation, sous forme de subventions obligatoires, invariables, proportionnelles au montant moyen des rôles de prestations pendant la même période. Cette répartition sera faite chaque année, par le Parlement, dans la loi de finances. La faculté de libération en nature sera maintenue. Son exercice sera subordonné aux deux conditions prescrites déjà, à cet égard, par la loi de 1836 pour la prestation et par celle de 1903, pour la taxe vicinale communale, c'est-à-dire que le contribuable qui voudra user de cette faculté devra en faire la déclaration à la mairie dans le délai d'un mois à dater du jour de la publication du rôle (de prestations ou de taxe vicinale) et que le montant de sa cote ne devra pas être inférieur à un franc. De même encore que sous le régime de ces deux lois, l'exécution en nature aura lieu suivant deux modes : à la journée, suivant un prix fixé annuellement par le conseil général, ou à la tâche, d'après le tarif de conversion arrêté tous les ans pour chaque commune par la commission départementale sur les propositions du conseil municipal intéressé.

Il ne sera en rien dérogé aux règles de l'autonomie départementale et communale, reconnue par les lois des 21 mai 1836, 10 août 1871 et 5 avril 1884. Celles des dispositions des deux premières lois qui sont relatives à la propriété, à la construction, à l'entretien et à la police des chemins seront maintenues, ainsi que les prérogatives que possèdent, sous ce rapport, les conseils généraux et les conseils municipaux : les chemins vicinaux continueront d'être la propriété exclusive des communes sur le territoire desquelles ils sont assis ; les chemins de grande communication et d'intérêt commun continueront d'être placés sous l'administration du préfet, représentant la collectivité des communes du département ; le maire continuera d'avoir l'autorité sur les chemins vicinaux ordinaires de la commune. L'Etat

se réservera seulement, sur l'emploi des subventions par lui allouées, un contrôle analogue à celui qu'il exerce toujours en pareil cas (1).

La commission instituée par la Chambre des députés pour examiner cette proposition a dressé un questionnaire très détaillé, destiné à être soumis, par l'intermédiaire des préfets, aux conseils généraux (2). Ce questionnaire comporte cinq parties.

Dans les trois premières, est envisagée l'éventualité de la substitution, à la prestation, de centimes spéciaux, qui seraient ou communaux ou départementaux ou généraux (c'est-à-dire d'Etat). Pour chacune d'elles, il est posé la question de savoir si le remplacement devrait être partiel ou total, facultatif ou obligatoire. Des tableaux annexés à l'exposé des motifs de la proposition de loi indiquent, pour les deux dernières hypothèses, le nombre des centimes départementaux ou généraux dont le vote serait nécessaire pour remplacer la prestation supprimée. Au cas de remplacement par des centimes communaux, un état, que devrait dresser la direction des contributions directes de chaque département, indiquerait le nombre de centimes que les communes auraient à s'imposer pour l'accomplissement de la réforme.

La quatrième partie prévoit un système indiqué à la commission par une note du ministre de l'Intérieur. D'après ce système, une seule journée de prestations serait supprimée. Des deux journées maintenues, une seulement serait affectée aux chemins de grande communication et d'intérêt commun ; puis, pour parer à l'insuffisance éventuelle de cette journée à l'entretien de ces voies, les départements seraient admis à voter, en outre des 10 centimes ordinaires qu'ils ont déjà la faculté de consacrer spécialement à la vicinalité, des centimes en nombre suffisant pour couvrir le produit de la journée dont les dites voies seraient privées. Cette taxe complémentaire ne serait pas susceptible de libération en nature.

---

(1) Un vœu dans le même sens a été déposé, le 23 août 1906, au conseil général des Vosges par M. Détieux. Ce vœu tend « à ce que le mode de libération de la taxe vicinale soit unique dans toute la France et non facultatif, et que, de plus, il soit unifié, de façon que le nombre des centimes additionnels créés à cet effet soit exactement le même dans toutes les communes, sauf à en répartir ensuite le produit total sur tous les chemins selon leurs besoins ». L'auteur n'a pas en vue, ainsi que pourrait le laisser penser la première partie de son vœu, de supprimer la faculté de libération en nature — M. Détieux en a fait, en cours de séance, la déclaration formelle —, mais bien de rendre obligatoire la taxe vicinale. Celle-ci ne peut être qu'une taxe vicinale d'Etat, puisque le nombre des centimes qui la constituerait devrait être le même dans toutes les communes, et que, seul, un impôt d'Etat serait susceptible de réaliser cet effet.

(2) Une circulaire spéciale a été adressée à cet effet, le 21 mars 1907, aux préfets par le ministre de l'Intérieur.

Enfin, la cinquième partie comprend une série de questions sur le point de savoir s'il convient de supprimer la prestation seule ou d'adopter l'un des systèmes suivants :

a) suppression complète de la prestation et des prélèvements sur les ressources ordinaires, autorisés par l'article 2 de la loi du 21 mai 1836 ;

b) suppression de la prestation et des 5 centimes spéciaux affectés aux chemins vicinaux ;

c) suppression de toutes les ressources spéciales créées par l'article 2 de la loi précitée.

A ces diverses ressources, il serait substitué une taxe vicinale consistant en un nombre de centimes suffisant pour donner un produit équivalent. Ici, de même que pour les trois premières parties, le questionnaire demande quelle devrait être la nature de ces centimes : communaux, départementaux ou généraux et quelle serait le caractère de la substitution : serait-elle facultative ou obligatoire ?

Les résultats de cette enquête n'ont pas encore, à notre connaissance, été publiés. Nous n'essayerons pas d'établir aucune présomption à cet égard ; d'ailleurs, la plupart des systèmes qu'elle met à l'étude ont été précédemment examinés. Nous ne nous y arrêterons donc pas. Il nous suffira de marquer notre préférence pour une solution résolvant, par étapes successives, la difficulté de la suppression de l'impôt en nature. Lorsqu'on pense, en effet, que les efforts combinés en ce sens depuis plus de trois quarts de siècle n'ont réussi à aboutir qu'à l'insuffisante loi du 31 mars 1903, on se demande s'il ne serait pas au moins téméraire de vouloir résoudre en bloc le difficile problème vicinal. La prudence et l'expérience que donne l'étude de la question conduisent à conseiller non la suppression de l'intégralité des ressources spécialement affectées à la vicinalité, mais seulement — au moins pour l'instant et sous réserve d'une marche progressive — celle de la prestation, la seule de ces ressources dont la disparition de notre régime fiscal soit vraiment urgente.

Il apparaît donc qu'il y ait lieu de se borner à l'examen du système qui nous semble le plus propre à réaliser ce but primordial, c'est-à-dire du système de remplacement de la prestation par des centimes généraux ou d'Etat.

§ 3. — Appréciation du système.

Sans vouloir passer ici au crible de la critique les diverses propositions successivement examinées dans le présent chapitre, il paraît nécessaire, cependant, de formuler une appréciation impartiale, non sur chacune d'elles, individuellement considérées, mais sur les moyens qu'elles projettent de mettre en œuvre pour arriver à leur fin.

D'abord, pour les mêmes raisons qui ont été données à propos de la substitution, à la prestation, d'un impôt départemental (1), subordonner l'accomplissement de la réforme à la révision préalable de la classification des voies vicinales, c'est s'exposer à en retarder indéfiniment la réalisation; cette opération de révision donnerait lieu, en effet, aux mêmes longues études, aux mêmes difficultés, lorsqu'elle devrait précéder le remplacement de l'impôt-travail par des ressources d'Etat, que lorsqu'elle serait destinée à servir de prélude à ce remplacement par des ressources départementales. C'est pourquoi il convient de donner des solutions distinctes à deux questions — celle de la suppression de la prestation et celle de la révision de la classification vicinale — qui ne comportent entre elles aucune connexité nécessaire, et de commencer par celle de ces solutions qui est le plus impatiemment attendue, parce que de plus grande utilité.

Les systèmes basés sur l'emploi d'économies ou de disponibilités budgétaires, ou du bénéfice devant dériver de la conversion de la rente, ou de l'extension des monopoles d'Etat (compagnies d'assurances, rectification ou vente de l'alcool) ou enfin sur des prélèvements sur le budget général, ne nous paraissent pas davantage susceptibles d'être pris en considération. Il est, tout d'abord, téméraire de lier le sort d'une réforme aussi sérieuse et aussi urgente que celle de la suppression de la prestation à une réforme aussi hasardeuse et, en tout cas, aussi controversée que celle de l'extension des monopoles d'Etat. Puis, des prélèvements sur le budget entraîneraient l'établissement de nouveaux impôts ; or, la limite de la charge supportable par les contribuables paraît atteinte ; il serait donc éminemment impolitique, par le jet d'un nouveau fardeau de 60 millions sur les épaules de ceux-ci, d'exciter les colères populaires contre une réforme qui se recommande par sa popularité.

Dans la quasi-impossibilité d'opérer ces prélèvements, on a recours, alors, aux économies ou aux disponibilités budgétaires. Ce serait là,

(1) V. supra, p. 246 et suiv.

en effet, un excellent levier de réformes, s'il était maniable à volonté. Par malheur, il est plus facile de prêcher ou de promettre des économies que d'en faire ; les efforts du Gouvernement et du Parlement n'ont, depuis un certain nombre d'années déjà, réussi qu'à élever sans cesse le chiffre du budget. Ce fait ne saurait, d'ailleurs, constituer contre eux un grief, car, outre qu'il n'est pas particulier à notre pays, on doit, en toute équité, reconnaître que la mise à exécution progressive du programme démocratique de réformes a largement contribué à grever le budget. Ce n'est donc pas au moment où, depuis longtemps déjà, le budget ne connaît l'équilibre que grâce au précaire moyen de l'emprunt, généralement dissimulé sous la forme d'émission d'obligations à court terme, où la mise en pleine application du programme des légitimes réformes si impatiemment attendues (lois sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, loi sur les retraites ouvrières et paysannes, réforme de l'impôt, etc...) doit, selon toute prévision, creuser de nouveaux trous dans le budget et demander un nouvel effort aux contribuables, ce n'est pas précisément à ce moment qu'il convienne d'escompter des économies budgétaires. Et, au surplus, en supposant même qu'à force de volonté, de ténacité, d'abnégation, on réussît à en obtenir une année, serait-il prudent de compter sur elles pour réaliser une réforme exigeant la reproduction annuelle et permanente des ressources actuellement affectées à la vicinalité ? On sait que les économies sont, pour un Etat, chose essentiellement aléatoire ; telle année prospère, qui aura permis d'en réaliser, pourra être suivie d'une année désastreuse, à l'issue de laquelle le budget se soldera par un déficit. Dans ces conditions, il semble sage de ne pas s'abandonner au leurre d'une réforme qui, si elle était assise sur une base aussi chanceuse, aussi incertaine que les économies budgétaires, pourrait bien être plus fictive que réelle.

Reste alors le système le plus simple et aussi le plus sincère, celui qui n'a pas la prétention d'être autre chose que ce qu'il est réellement : un système de remplacement d'un impôt par un autre, d'un impôt-travail à caractère communal, par un impôt-argent dû à l'Etat.

Nous n'énumérerons pas tous les avantages que comporte un tel impôt sur celui de la prestation : la plupart ressortent, d'une façon assez nette, de l'examen qui a été fait des diverses propositions tendant au remplacement de la prestation par des ressources ou com-

munales ou départementales. Il reste seulement à montrer ceux que l'impôt d'Etat possède, en l'espèce, sur les impôts similaires communaux ou départementaux.

D'abord, l'impôt d'Etat cadre mieux avec le caractère véritable des voies vicinales. En effet, celles-ci sont, sauf peut-être certains chemins vicinaux ordinaires, d'un intérêt vraiment général ; leur utilité s'étend bien au-delà des étroites limites des circonscriptions administratives communales ou départementales ; leur utilité n'est ni locale, ni même régionale ; elle s'étend à la nation entière. Dans son rapport précité du 7 mars 1889 (1), M. Bourgeois exprime cette idée sous une forme saisissante : « Supprimez un instant par la pensée, dit-il, notre réseau vicinal, qui ne se compose que de voies locales en apparence ; ce serait l'arrêt complet de la vie nationale ; il n'y aurait plus de postes, plus de commerce, plus de circulation des personnes et des choses; nous nous trouverions livrés sans défense aux attaques du dehors par l'impossibilité de procéder non seulement à une prompte mobilisation, mais à une mobilisation quelconque.

Notre vicinalité joue dans l'ensemble des actes qui constituent la vie du pays un rôle aussi indispensable que le réseau artériel dans l'économie animale. Elle intéresse le pays entier ».

Certaines routes ou portions de routes nationales supportent une circulation beaucoup moins active que certains chemins de grande communication ou d'intérêt commun, ou même que certains chemins vicinaux ordinaires ; en ce cas, l'intérêt retiré des premières par la nation est sans doute moindre que celui retiré des seconds ; et, cependant, les premières sont à la charge de l'Etat, alors que les seconds sont à la charge des communes et des départements. Il en est de même des canaux, des chemins de fer... dont l'importance ou le profit qu'ils procurent au pays ne justifient pas toujours le fait de leur prise en charge par le budget général.

Le législateur de 1836 a pu soutenir que les chemins vicinaux ne présentaient qu'un intérêt local ; mais, depuis cette époque, déclare M. Flandin dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi analysée ci-dessus, « la situation économique de notre pays s'est profondément modifiée. Ce qui a pu être vrai en 1836 ne l'est plus en 1906.

«... On disait jadis, continue ce député : « tous les chemins mènent à Rome ». Il est bien plus vrai de dire aujourd'hui : « il n'est pas de chemin qui ne mène à Paris ». Est-ce la modeste carriole de nos

(1) *Journ. off.*, 1889, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 3574, p. 596.

paysans qui dégrade les chemins vicinaux ? Ne sont-ce pas plutôt les lourds camions qui transportent les marchandises de ville à ville, et les automobiles qui défoncent les routes en brûlant les distances ? ».

« Dans ces conditions, qu'y a-t-il d'illogique à soutenir que l'entretien des voies de communication sillonnant le territoire français intéresse dans la même mesure tous les contribuables ? (1) ».

Puis, et surtout, l'impôt vicinal d'Etat, constitué par des centimes additionnels aux impôts généraux, assure une répartition équitable des charges vicinales. Ce point de vue confère à l'impôt vicinal d'Etat un avantage extrêmement précieux sur les impôts similaires départemental et communal et sur la prestation. Il fait disparaître, en effet, les inégalités que nous avons vu exister entre les particuliers sous le régime de la prestation, entre les communes sous le régime de la taxe vicinale communale (de la loi de 1903) ou qui existeraient éventuellement entre les départements, en cas d'adoption d'une taxe vicinale départementale. C'est là la qualité maîtresse du système de l'impôt vicinal d'Etat.

II. — Objections au système. — Réponses qu'elles comportent.

Cependant, il a été élevé, contre ce système, des objections (2) qui, heureusement, ne sont pas sans réponse. On dit, d'abord, que le système considéré portera une grave atteinte aux principes de décentralisation qui inspire les dernières grandes lois administratives du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 ; qu'il constituera une entrave à l'extension, si en faveur aujourd'hui, des libertés municipales. L'autonomie communale s'en trouvera, sinon entièrement supprimée, du moins fort amoindrie ; l'un des attributs les plus essentiels de l'autorité locale, celui de la gestion de la vicinalité, lui échappera, en dépit de l'intérêt évident qui s'attache à ce que cet attribut reste entre ses mains. « Les communes », déclarent MM. Floquet et Peytral dans leur projet de loi sus-analysé, en date du 30 juin 1888, « cesseraient d'être, comme aujourd'hui, les administrateurs indépendants de leur voirie vicinale ; obligées de compter, à titre permanent et non plus exceptionnellement, sur une subvention du Trésor public, elles per-

(1) *Journ. off.*, 1907, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 562, p. 2097.

(2) V. notamment : projet de loi précité de MM. Floquet et Peytral, (*Journ. off.*, 1888, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 2859, pp. 906 et suiv.) et discours de M. Dupuy-Dutemps à la Ch. des dép., (*Journ. off.* du 28 avril 1893, *débats parl.*, p. 1239).

draient cette conscience de leur intérêt propre qui est la garantie d'une bonne administration (1) ».

On ajoute que toute la vicinalité sera aux mains de l'Etat, qui commencera par s'emparer de la direction du service vicinal, et que, dès lors, plus rien ne pourra être fait sans lui. Or, on sait toutes les difficultés auxquelles on se heurte, actuellement déjà, lorsqu'il s'agit d'obtenir quelque chose de lui ; il faut mettre en mouvement toute la machine administrative. Car « l'Etat, dit de son côté M. Dupuy-Dutemps, est un grand seigneur, et lorsque nos pauvres paysans voudront ouvrir des chemins vicinaux ordinaires, lorsqu'il... faudra s'adresser à l'Etat, aller à la préfecture et, de là, à la place Beauveau, on dira dans les bureaux : ce chemin est inutile et dérange l'équilibre du budget » (1).

Mais, tenir ce raisonnement, c'est évidemment méconnaître l'esprit qui anime les promoteurs d'une imposition générale en remplacement de la prestation. Ceux-ci, en effet, prennent soin de mettre hors de toute atteinte, par des stipulations expresses, le faisceau des franchises communales. Le projet de M. Flandin, notamment, conserve aux communes l'intégralité des droits qu'elles possèdent actuellement sur leur voirie vicinale. M. Flandin en fait la déclaration formelle : « Il va sans dire que l'entretien des chemins vicinaux ne sauraient échapper à la libre disposition des communes ou des départements pour tomber sous la main de l'Etat... Les chemins vicinaux continueront à rester la propriété exclusive des communes, sur le territoire desquelles ils sont situés. Les chemins vicinaux ordinaires demeureront sous l'autorité des maires et les chemins de grande communication et d'intérêt commun demeureront sous l'autorité des préfets, représentants de la collectivité des communes » (2). On ne saurait être plus précis.

Dans ces conditions, l'Etat ne pourrait être admis à prétexter du versement des subventions qu'il allouerait aux communes, pour revendiquer, sur les chemins vicinaux ordinaires, aucuns droits de propriété, de direction ou d'administration. Il est, d'ailleurs, loisible au législateur, pour prévenir tout conflit ultérieur, d'émettre, à cet égard, une disposition spéciale. Il peut, par exemple, stipuler que le service vicinal conservera sa hiérarchie, sa direction et ses attribu-

(1) V. p. précédente, note 2.
(2) *Journ. off.*, 1re séance du 14 décembre 1906, *doc. parl.*, Ch. des dép., annexe n° 562, p. 2097, 2e col.

tions actuelles ; que c'est à cette administration que continuera d'incomber la charge de la vicinalité et, par suite, l'emploi des subventions qui seront versées aux communes par l'Etat ; enfin, que l'intervention de celui-ci se bornera au contrôle de l'emploi de ces fonds. Toutes ces garanties étant, au surplus, spécifiées dans la proposition Flandin, il n'aurait qu'à ratifier cette dernière. Ces garanties, données au maintien des libertés communales, suffiraient pour faire évanouir le « spectre de la centralisation ».

Les adversaires de l'impôt d'Etat reprochent encore à celui-ci d'immobiliser au chiffre fixé pour la première année de l'application de la réforme, le montant des subventions allouées, chaque année, par l'Etat aux communes. Or, disent-ils, les besoins vicinaux de ces communes, et, par suite, les dépenses que nécessitent leur satisfaction, sont essentiellement variables ; un établissement industriel vient-il s'installer dans une commune, le trafic qui en résultera pourra nécessiter la création de nouvelles voies ou l'amélioration de celles existantes, ou encore, donner lieu à des dégradations plus considérables qu'avant cette installation, toutes causes susceptibles de rendre plus lourd que par le passé, le budget vicinal de la commune. Et cependant, cette dernière n'aurait, pour y pourvoir, que le montant invariable des subventions qui lui seraient annuellement allouées. L'impôt d'Etat n'assurerait donc pas le parallèlisme entre les besoins vicinaux des communes et les ressources nécessaires à la satisfaction de ces besoins.

La force de cette objection n'a pas échappé aux auteurs de notre système ; aussi, prévoient-ils, en général, les mesures propres à pallier la dite objection. C'est ainsi, notamment, que, suivant la proposition de MM. Flandin et consorts, les subventions à accorder par l'Etat seraient déterminées d'après la valeur totale et moyenne de la prestation atteinte, dans chaque commune, pendant les cinq dernières années précédant la réforme. On aperçoit de suite, en présence d'une telle base assise sur plusieurs années, combien seraient réduits les risques de variations éventuelles de l'impôt vicinal de remplacement. Pour les réduire davantage, il serait aisé d'élargir encore la base du calcul, en tablant sur une période plus longue, de dix années, par exemple.

Au surplus, les changements qui pourraient se produire à l'avenir dans la situation financière des communes seront d'assez faible importance pour le point qui nous occupe. Si une commune devient

plus pauvre, moins populeuse, moins industrieuse, ses chemins seront vraisemblablement moins dégradés que par le passé ; la subvention qu'elle recevra, à ce moment, étant égale à celle qui lui aura été fixée dès la première année de l'application de la réforme, lui permettra de mieux entretenir ses chemins. L'invariabilité du taux des allocations lui sera, dans ce cas, favorable.

Si, au contraire, cette commune voit croître sa prospérité, sa population, si de nouvelles industries viennent s'y installer, sa voirie, ayant à supporter une circulation plus intense, donnera lieu à de plus fortes dépenses. Mais, en supposant devenue insuffisante la subvention invariable accordée à la commune, l'accroissement dont bénéficiera celle-ci, dans le produit de ses impôts, lui permettra aisément de combler l'insuffisance constatée.

Les détracteurs de l'impôt vicinal d'Etat ne bornent pas là leurs critiques. Cet impôt, poursuivent-ils, créerait, entre les communes, une flagrante injustice, en traitant sur le même pied celles qui, sous le régime actuel, ont délaissé leur réseau vicinal et celles qui se sont imposé des sacrifices pour en assurer l'extension ou le bon entretien.

Mais, cette objection est sans plus de portée que les précédentes. Si, en effet, certaines communes ont consacré à leur voirie des sommes peut-être importantes, c'est que les chemins ouverts, les réparations effectuées, étaient nécessaires, par exemple, pour faciliter, dans ces communes, les relations commerciales et industrielles. Or, il est permis de penser que, dans ces conditions, la sollicitude des dites communes à l'égard de leur voirie, n'a vraisemblablement pas laissé que de leur être profitable et qu'elles ont, sans doute, été amplement rémunérées des dépenses qu'elles se sont imposé de ce chef. Il ne semble donc pas qu'il y ait lieu de s'arrêter autrement à l'argument envisagé.

Mais, il y a plus. Ces communes eussent-elles réalisé le même profit, si leur réseau vicinal n'avait été complété par celui des communes voisines ? Etant admis que les chemins vicinaux ne sont pas simplement d'intérêt local, mais bien d'intérêt national, à quoi eussent servi les chemins bien entretenus des communes riches si la circulation qu'ils supportaient avait dû être limitée à ces seuls chemins, si elle n'avait pu s'exercer sur les chemins, peut-être insuffisamment entretenus, mais cependant utiles, des communes à faibles ressources ? L'intérêt des premiers s'en fût trouvé singulièrement

amoindri et la prospérité des localités enrichies, elle-même forcément réduite ou au moins retardée. Le réseau vicinal des communes pauvres a donc bien pu contribuer à leur enrichissement et il semble, dans ces conditions, à la fois naturel et logique d'établir entre les unes et les autres une équitable solidarité.

Les adversaires de la réforme continuent : la subvention accordée sous le régime de l'impôt vicinal d'Etat sera, pour chaque commune, équivalente au montant actuel de la prestation. Ce montant repose lui-même sur le tarif fixé par le conseil général de chaque département. Or, ce tarif est loin d'être uniforme non seulement entre les départements, mais encore entre les arrondissements d'un même département, entre les divers cantons d'un même arrondissement, entre les communes du même canton. Cela tient à ce que, pour la détermination de ce tarif, le conseil général est entièrement maître de son appréciation ; son pouvoir n'est limité par aucune disposition législative ou réglementaire; il doit seulement faire en sorte que ce tarif corresponde, autant que possible, à la situation économique des diverses régions dans lesquelles il est destiné à être appliqué. En d'autres termes, la différence de taux du tarif de prestation, et par suite, du montant de cette dernière, provient, pour une bonne part, de ce que les pouvoirs des conseils généraux, quant à la détermination de ce tarif, sont purement arbitraires. Eh bien ! fixer au taux actuel de la prestation de chaque commune le montant des subventions à lui allouer en remplacement de cette ressource, c'est conserver la base arbitraire de cet impôt, c'est conserver, dans la réforme préconisée, l'arbitraire qu'on veut en bannir. Un tel résultat mérite-t-il bien la peine qu'il coûterait ?

La réponse à faire à cet argument est fort simple : le conseil général de chaque département est, en effet, pour la détermination du tarif de conversion en tâches des journées de prestations, investi d'un pouvoir d'appréciation très étendu ; mais, ce pouvoir, loin d'être critiquable, constitue, pour les contribuables des diverses régions du département, une garantie d'équitable taxation. Grâce à lui, les assemblées départementales peuvent fixer des taux de rachat en rapport avec le coût de la main-d'œuvre ou des matériaux dans ces régions et établir, ainsi, entre ces éléments un parallèlisme palliant, dans une certaine mesure, l'improportionnalité de charges inhérentes à la prestation. Un tarif uniforme pour le pays entier ne pourrait donc qu'être préjudiciable aux intérêts de certaines classes de contri-

buables, et précisément des plus pauvres. Ne serait-il pas souverainement injuste d'assimiler, sous le rapport du coût de la main-d'œuvre ou des matériaux, le département de la Seine et celui des Landes, par exemple ? C'est cependant ce à quoi aboutirait l'uniformité du tarif de rachat. Le pouvoir conféré aux conseils généraux empêchera, heureusement, un nivellement aussi injuste, et le reproche considéré, loin de vicier la réforme, en renforce plutôt la solidité.

Certains prétendent encore que l'impôt d'État apportera une augmentation de la charge déjà bien lourde de l'impôt. Or, c'est là un argument qui ne résiste pas au moindre examen. Les centimes additionnels aux quatre contributions directes qui seront substitués à la prestation, ne constituent pas un impôt nouveau, une surimposition, mais seulement un impôt de remplacement. La preuve en est que leur produit ne devra pas excéder celui de la prestation supprimée. La réforme tend seulement à mieux répartir un impôt auquel a souvent été décochée l'épithète, d'ailleurs justifiée, d' « impôt progressif à rebours ». Il est donc inexact de parler ici de charge supplémentaire. Cependant, l'amélioration de répartition recherchée amènera effectivement, parfois, à l'égard de certaines catégories de contribuables, cet effet de charge additionnelle ; car, tandis que les campagnes qui, jusqu'à présent, ont été à peu près seules à connaître le poids de l'impôt vicinal, seront dégrevées par la réforme, au grand profit de l'agriculture, les villes, qui jusqu'alors, y ont pour ainsi dire échappé ou n'y ont été qu'improportionnellement soumises puisqu'elles s'en exonèrent au moyen des faibles sommes que nécessite le rachat de la prestation, y seront assujetties sous la forme d'impositions additionnelles. Il est vrai que, de ce fait, par l'importance de leur futur contingent vicinal, certaines villes ou certains départements ne se trouveront plus seulement assurer l'entretien des chemins situés sur leurs territoires, mais participeront encore effectivement à l'entretien de ceux d'autres communes ou départements dont les dépenses vicinales excèderont les ressources à eux procurées par l'impôt futur. C'est ainsi, par exemple, que le contingent du département de la Seine, qui s'élèvera à 11,613,464 francs, suffira à remplacer non seulement la prestation dans ce département, dont le montant est de 425,354 francs, mais encore celle d'une région comprenant les départements suivants :

	Produit de la prestation en 1904.
Seine-et-Marne	1,092,181 fr.
Loiret	900,598
Seine-et-Oise	1,707,857
Oise	1,201,331
Eure	814,065
Eure-et-Loir	472,622
Yonne	812,187
Aube	629,432
Marne	1,041,412
Ardennes	1,016,677
Aisne	1,515,523
Total	11,203,885
Rappel du produit de la prestation du département de la Seine	425,354
Total	11,629,239 (1)

Cet effet de l'impôt d'Etat, parfaitement prévu, loin de pouvoir être interprété contre notre projet, en est, au contraire, une des conséquences les plus heureuses, et cela, à un double point de vue.

D'abord, on sait que l'intérêt que présente un réseau de chemins vicinaux est inégal pour les différentes collectivités desservies par ce réseau ; qu'il est généralement plus grand pour les collectivités riches que pour les pauvres. Il est, dès lors, équitable que les contingents vicinaux soient eux-mêmes inégaux, plus élevés pour les collectivités riches que pour les pauvres et il semble bien ainsi que l'impôt d'Etat soit de nature à établir un parallèlisme entre les avantages recueillis de l'usage des chemins et le taux de participation à leur entretien, c'est-à-dire la justice dans les charges vicinales, par la proportionnalité de celles-ci aux facultés des assujettis.

L'impôt d'Etat crée aussi un lien de solidarité fort louable entre ces collectivités, puisque, grâce à lui, les collectivités fortes, riches, viennent en aide aux collectivités moins avantagées.

Puis, si on envisage la répercussion de la réforme sur les individus, on voit que les petits seront favorisés. Le petit agriculteur, d'abord, sera, sinon totalement exonéré, du moins fortement dégrevé. D'un autre côté, dans les villes, malgré l'augmentation du contingent de celles-ci, l'ouvrier, qui paye généralement peu de contributions

(1) V. *Annales des chemins vicinaux.*

directes, ne s'apercevra même pas de leur augmentation du fait de la réforme, tant cette augmentation sera faible, si même elle vient à exister. Le contribuable moyen ne subira, lui non plus, qu'un léger surcroît de charges. Seul, le gros contribuable, riche, par conséquent, sera atteint un peu plus sérieusement, mais cependant sans aucune exagération. Ces constatations semblent bien faites pour satisfaire les partisans de la proportionnalité des charges aux facultés imposables.

Si, enfin, on considère, que, du fait de sa répartition sur un plus grand nombre d'épaules, l'impôt vicinal sera, en somme, moins pesant pour chacune d'elles, et que le vote, peut-être prochain, d'un impôt sur le revenu, sera de nature à faire disparaître la seule critique légitimement reprochable à notre projet — celle dérivant de la prise des contributions directes comme base de ce projet — on devra reconnaître que la réforme de la prestation est à présent mûre, aisément réalisable dans le sens par nous préconisé et s'impose, dès lors, à la sollicitude du législateur.

CONCLUSION

La loi de 1836, qui régit encore aujourd'hui la vicinalité de notre pays, a, par l'organisation de la prestation en nature, perpétué jusqu'à nous le souvenir des abus et des iniquités qui accompagnaient trop souvent la corvée de l'ancien régime. Produit d'une époque, d'un régime constitutionnel qui admettait à sa base la distinction, dans la nation, de plusieurs classes nettement séparées, elle a cessé de trouver sa raison d'être dans notre société démocratique d'où est bannie toute distinction de classes, dans une République une et indivisible qui, par définition même, comprend une catégorie unique de citoyens, tous égaux en droits et tenus aux mêmes devoirs.

D'autre part, depuis 1836, le temps a marché et, avec lui, le progrès sous toutes ses formes : progrès scientifique, qui a fait du XIX^{e} siècle, le siècle de la vapeur et de l'électricité et, du commencement du XX^{e} siècle, le prélude de celui du ballon dirigeable, de l'aéroplane et de vingt autres merveilles qui paraissent devoir ne le céder en rien à celles du siècle précédent ; progrès dans l'ordre économique, dans l'ordre social, et dans l'ordre fiscal, vers lesquels le législateur sem-

ble plus particulièrement faire tendre ses efforts. Au fur et à mesure que s'accomplissent ces progrès, qu'avance en œuvre la rénovation pacifique de notre édifice social, que se réalisent les réformes dont chacune apporte sa parcelle de mieux-être à des populations sans cesse plus éprises de liberté et d'égalité, l'impôt des prestations apparaît toujours plus anachronique, semble le vestige d'une institution d'un autre âge, oubliée dans le nôtre. Sa persistance opiniâtre dans notre législation, en dépit d'attaques réitérées et souvent hardies, est de nature à donner corps à la croyance, où l'on pourrait tomber, à la vanité de ces efforts, de ces progrès, de ces réformes. Et cependant, « il n'est vraiment pas défendable..., cet impôt des prestations auquel échappe le grand propriétaire ayant un âge déterminé ou n'habitant pas la commune, mais que le plus pauvre des journaliers travaillant sur ses domaines est tenu d'acquitter pour lui-même et pour chacun de ses enfants mâles âgés de 18 ans » (1).

Les propositions de réforme ne lui ont pas manqué, on l'a vu ; malgré la valeur de certaines d'entre elles, toutes ont échoué successivement, jusqu'à celle qui, devenue la loi de 1903, a, par la création d'une « taxe vicinale » facultative, porté, pour la première fois, atteinte au régime si longtemps intangible de 1836.

La loi de 1903 ne saurait, cependant, être considérée comme le dernier pas dans la voie de la réforme de l'impôt vicinal ; elle comporte de nombreuses imperfections dont le moindre n'est pas de laisser subsister, entre les communes, une inégalité parfois fort choquante.

C'est dans le but de les faire disparaître qu'ont été présentées les propositions dont l'analyse a été faite ci-dessus. Parmi elles, il a été fait une place spéciale à celle déposée par M. Etienne Flandin et un certain nombre de ses collègues. La simplicité des moyens qu'elle projette de mettre en œuvre, le caractère éminemment pratique de ces moyens, permettent de considérer, en effet, que, grâce à cette proposition, le problème de la réforme des prestations a trouvé sa solution. Nous en avons suffisamment fait ressortir les avantages pour qu'il nous soit permis de n'y pas insister ici à nouveau.

Un point, cependant, appelle l'attention : c'est celui relatif au mode de libération du nouvel impôt. L'acquittement en nature serait conservé. Or, ce mode de libération ne se comprend plus guère aujour-

(1) Exposé des motifs de la proposition de loi précitée de MM. Etienne Flandin et ses collègues.

d'hui. La loi de 1836 l'avait organisé dans l'intérêt des prestataires peu fortunés pour qui la prestation représentait une charge, parfois assez lourde. Mais, nous l'avons vu déjà, les conditions économiques ont changé depuis cette époque. Notamment, l'argent est aujourd'hui « moins rare » ; le paysan en est moins avare et n'hésitera pas à se libérer en argent — l'expérience de la loi de 1903 le démontre surabondamment — lorsque, par la proportionnalité qu'assurera la réforme entre ses facultés et la charge vicinale qui lui incombera, celle-ci se trouvera réduite.

D'autre part, la multiplication du nombre des petites cotes accroîtra, pour les raisons précédemment indiquées, les difficultés du mode d'exécution en nature.

Le remède à cette situation serait, logiquement, la suppression de ce mode, qui prête le flanc à tant de critiques et de décider qu'à l'instar des autres impôts de notre système fiscal, la taxe vicinale sera désormais acquittable en argent.

Mais, il ne faut pas trop compter sur l'adoption de cette disposition. Le mode de libération en travail possède, en effet, aujourd'hui encore, de chaleureux défenseurs, appartenant à tous les partis, et qui, sans en méconnaître les vices et le caractère suranné, persistent à voir en lui une sorte de soupape de soulagement au poids de la charge vicinale. Peut-être leur opposition à la suppression proposée tomberait-elle, cependant, si, aux contributions directes qui servent actuellement de base à la prestation était substitué l'impôt sur le revenu. Car, alors, grâce à cette substitution, les petits contribuables ne payeraient plus qu'une cote insignifiante de taxe vicinale et pourraient, par suite, aisément s'en libérer en argent ; puis, le surcroît de charges serait supporté par les contribuables fortunés, c'est-à-dire par ceux-là précisément qui, actuellement déjà, délaissent généralement l'exercice de ce moyen ou à l'égard desquels, tout au moins, cet exercice ne présente pas le même intérêt qu'à l'égard des contribuables pauvres.

D'un autre côté, le nombre des options en nature diminue d'année en année ; l'application de la loi de 1903 n'a fait qu'accentuer cette décroissance, en sorte qu'il n'est pas invraisemblable de prévoir l'époque où la faculté d'option deviendra sans objet. Sa suppression s'imposera, alors, d'elle-même.

Mais si, se refusant à anticiper sur cette époque, peut-être pas très lointaine, le législateur tient, malgré tout, à la conservation de cette

faculté, il ne saurait se soustraire à la nécessité d'en réglementer les conditions d'exercice. Cette réglementation, à défaut du remède radical que nous préconisons, serait de nature à apporter quelques tempéraments aux maux ou aux difficultés dérivant de l'exercice du droit d'option.

Le législateur devrait notamment, élever de un franc à trois francs ou quatre francs, par exemple, le taux à partir duquel les cotes seraient susceptibles d'être acquittées en nature ; ainsi serait considérablement amoindrie la difficulté, existant pour les agents voyers, d'évaluer le temps de travail à demander aux redevables des petites cotes au plus égales à un franc et de surveiller ensuite l'emploi de ce temps.

L'exécution à la tâche devrait être seule admise, à l'exclusion du mode d'exécution à la journée, essentiellement improductif et qui, par la surveillance continue qu'il exige, constitue en quelque sorte une atteinte à la liberté individuelle.

En ce qui concerne les villes ou agglomérations importantes de populations soumises à la taxe, une distinction s'imposerait : la libération en nature continuerait d'être admise dans celles qui, depuis une durée à déterminer, de cinq ans, par exemple, auraient usé de ce mode ; elle serait, au contraire, refusée à celles qui, lors du vote de la loi et depuis la même durée de cinq années, par exemple, rachèteraient leurs prestations. Dans les premières, en effet, l'exécution en nature, ayant été expérimentée déjà et ayant donné des résultats, ne risquerait pas d'apporter, dans le régime vicinal nouveau, de perturbations bien profondes. Il n'en serait pas de même dans celles de la seconde catégorie. Supposons une ville d'une population de 50,000 habitants, dont le contingent de prestations serait de 45,000 francs. Actuellement, une ville placée dans cette situation se rédime généralement de ce contingent ; demain, c'est-à-dire après le vote de notre réforme, ses habitants seraient admis à se libérer en travail de leurs taxes. En admettant que la moitié seulement d'entre eux recourent à ce mode, se représente-t-on l'aspect que présenterait, dans cette ville, une armée de 1,500 ou 2,000 travailleurs accomplissant ensemble leurs journées de prestations, encombrant de matériaux les accotements des rues ou des chemins ? La circulation serait impossible dans ces rues ou chemins pendant la durée d'exécution des travaux de prestations ; la vie de la cité serait suspendue. On aperçoit d'ici le grave désordre et les difficultés qui en pourraient résulter. C'est

pour prévenir cette situation, au moins singulière, que l'exercice du droit d'option devrait être limité dans le sens que nous indiquons.

Il va sans dire qu'il conviendrait de déterminer les catégories de villes qui seraient soumises à cette limitation, en prenant pour éléments de cette détermination, soit le chiffre de leur population, soit celui de leur contingent vicinal de remplacement de la prestation.

Ainsi amendé, le droit d'option pourrait, en somme, être accepté, en attendant qu'une mesure plus complète intervînt.

Mais, la réforme est mûre. Les populations laborieuses de nos campagnes, les humbles, dont le mieux-être fait l'objet des constantes préoccupations du législateur, tous ceux qui, de près ou de loin, s'intéressent au sort des travailleurs, ne comprendraient pas que, par de nouveaux atermoiements, celui-ci essaye de se soustraire au devoir, qui s'impose à lui plus impérieusement que jamais, de réformer l'impôt vicinal.

Vu :
Nancy, le 26 février 1909.
Le Président de la thèse,
GARNIER.

Vu :
Nancy, le 27 février 1909.
Le Doyen de la Faculté de Droit,
R. BLONDEL.

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 28 février 1909.
Le Recteur de l'Académie,
Ch. ADAM.
Correspondant de l'Institut.

ANNEXE I

Loi du 28 juillet 1824.

Article premier. — Les chemins reconnus, par un arrêté du préfet, sur une délibération du conseil municipal, pour être nécessaires à la communication des communes, sont à la charge de celles sur le territoire desquelles ils sont établis, sauf le cas prévu par l'article 9 ci-après.

Art. 2. — Lorsque les revenus des communes ne suffiront point aux dépenses ordinaires de ces chemins, il y est pourvu par des prestations en argent ou en nature, au choix des contribuables.

Art. 3. — Tout habitant, chef de famille, ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, qui est porté sur l'un des rôles des contributions directes, peut être tenu, pour chaque année :

1° A une prestation qui ne peut excéder deux journées de travail ou leur valeur en argent, pour lui et pour chacun de ses fils vivant avec lui, ainsi que pour chacun de ses domestiques mâles, pourvu que les uns et les autres soient valides et âgés de vingt ans accomplis ;

2° A fournir deux journées, au plus, de chaque bête de trait ou de somme, de chaque cheval de selle ou d'attelage de luxe, et de chaque charrette en sa possession, pour son service ou pour le service dont il est chargé.

Art. 4. — En cas d'insuffisance des moyens ci-dessus, il pourra être perçu sur tout contribuable jusqu'à cinq centimes additionnels au principal de ses contributions directes.

Art. 5. — Les prestations et les centimes mentionnés dans l'article précédent seront votés par les conseils municipaux qui fixeront également le taux de la conversion des prestations en nature. Les préfets en autoriseront l'imposition; le recouvrement en sera poursuivi comme pour les contributions directes, les dégrèvements prononcés sans frais, les comptes rendus comme pour les autres dépenses communales.

Dans le cas prévu par l'article 4, les conseils municipaux devront être assistés des plus imposés, en nombre égal à celui de leurs membres.

. . . . . .

Art. 8. — Les propriétés de l'Etat et de la couronne contribueront aux dépenses des chemins communaux, dans les proportions qui seront réglées par les préfets en conseil de préfecture.

Art. 9. — Lorsqu'un même chemin intéresse plusieurs communes, et, en cas de discord entre elles, sur la proportion de cet intérêt et des charges à supporter, ou en cas de refus à subvenir aux dites charges, le préfet prononce, en conseil de préfecture, sur la délibération des conseils municipaux assistés des plus imposés, ainsi qu'il est dit à l'article 5.

ANNEXE II

Loi du 21 mai 1836.

Article premier. — Les chemins vicinaux légalement reconnus sont à la charge des communes, sauf les dispositions de l'article 7 ci-après.

Art. 2. — En cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il sera pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à l'aide soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum est fixé à cinq.

Le conseil municipal pourra voter l'une ou l'autre de ces ressources, ou toutes les deux concurremment.

Le concours des plus imposés ne sera pas nécessaire dans les délibérations prises pour l'exécution du présent article.

Art. 3. — Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, pourra être appelé à fournir, chaque année, une prestation de trois jours :

1° Pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune ;

2° Pour chacune des charrettes ou voitures attelées, et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune.

Art. 4. — La prestation sera appréciée en argent, conformément à la valeur qui aura été attribuée annuellement pour la commune à chaque espèce de journée par le conseil général, sur les propositions des conseils d'arrondissement.

La prestation pourra être acquittée en nature ou en argent, au gré du contribuable. Toutes les fois que le contribuable n'aura pas opté dans les délais prescrits, la prestation sera, de droit, exigible en argent.

La prestation non rachetée en argent pourra être convertie en tâches, d'après les bases et évaluations de travaux préalablement fixées par le conseil général.

Art. 5. — Si le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté, dans la session désignée à cet effet, les prestations et les centimes nécessaires, ou si la commune n'en a pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet pourra d'office, soit imposer la commune dans les limites du maximum, soit faire exécuter les travaux.

Chaque année, le préfet communiquera au conseil général l'état des impositions établies d'office en vertu du présent article.

Art. 6. — Lorsqu'un chemin vicinal intéressera plusieurs communes, le préfet, sur l'avis des conseils municipaux, désignera les communes qui devront concourir à sa construction ou à son entretien, et fixera la proportion dans laquelle chacune d'elles y contribuera.

BIBLIOGRAPHIE

1° Ouvrages concernant spécialement la première partie (Corvée).

Aulard. — *Histoire politique de la Révolution française.*
Babeau (Albert). — *Le village sous l'ancien régime.*
Batbie. — *Traité de droit public et administratif*, t. I.
Berthélemy. — *Eléments de droit administratif.*
Bodin. — *Les six livres de la République.*
De Boislisle et de Bretonne. — *Correspondance des contrôleurs généraux des finances avec les intendants des provinces*, t. III.
Bonnemère. — *Histoire des paysans*, t. I et II.
Boulainvilliers. — *Dissertation sur la noblesse de France. Etat de la France.*
Brocard. — *Histoire des doctrines économiques (cours de la Faculté de droit de Nancy).*
Cherest (Aimé). — *Histoire de l'ancien régime*, t. I.
Collection des principaux économistes, édition Eugène Daire : Vauban (*Dîme royale*) ; de Boisguillebert (*le Détail de la France*) ; Condorcet ; Turgot.
Collection des principaux écrivains français : Turgot, par Léon Say.
Commentaire sur la coutume de Bourgogne, ch. 60.
Condorcet. — *Œuvres*, édition Firmin-Didot.
Encyclopédie de Diderot et d'Alembert, article « *corvée* ».
Encyclopédie méthodique : agriculture, article « *corvée* ».
Esmein. — *Traité élémentaire d'histoire du droit public français.*
Fustel de Coulanges : *Origines du régime féodal. — Les institutions politiques de l'ancienne France. — Revue des deux mondes, du 1er août 1874.*
Guizot. — *Histoire de la civilisation en France.*
G. Habault. — *L'impôt des prestations*, thèse.
Henry (Charles). — *Correspondance inédite de Condorcet et de Turgot.*
Mirabeau (le marquis de). — *L'ami des hommes. — Traité de la population.*
Montesquieu. — *Esprit des lois*, liv XXX.
Necker. — *Compte-rendu au roi. — De l'Administration des finances.*
Rambaud (Alfred). — *Histoire de la civilisation française*, t. II.
Rousseau (J.-J.). — *Considérations sur le gouvernement de la Pologne.*
Saint-Lambert. — *Les Saisons.*
Say (Léon). — *Turgot (Collection des principaux économistes).*
Ségalat (Antoine). — *L'impôt des prestations*, thèse.
Stourm (René). — *Le Budget. — Les finances de l'ancien régime et de la Révolution.*
Sully. — *Economies royales.*
Taine. — *Les origines de la France contemporaine : L'ancien régime.*
Thierry (Augustin). — *Essai sur l'histoire du Tiers-Etat.*

De Tocqueville. — *L'ancien régime et la Révolution.*
Vignon. — *Etudes historiques sur l'administration des voies publiques en France, aux XVII^e et XVIII^e siècles*, t. III.
Vuitry (Ad.).— *Etudes sur le régime financier de la France (du V^e au XIII^e siècle).*
Young. — *Voyages en France en 1787 et 1788*, t. I.

2° Ouvrages concernant les trois dernières parties.

Annales des assemblées départementales, par Charles Rabany (ancien recueil Crisenoy), t. XIX, 1905.
Annales des chemins vicinaux, n° de novembre 1906.
Annuaire de l'administration des contributions directes et du cadastre (ministère des finances) 26 année.
Archives parlementaires (1re et 2e séries).
Batbie. — *Traité de droit public et administratif*, t. I.
Berthélemy. — *Eléments de droit administratif*, 7e édition.
Bry (G.). — *Cours de législation industrielle.*
Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur.
Circulaires ministérielles des 24 juin 1836, 30 avril 1839 et 30 mai 1906 (ministère de l'Intérieur).
Circulaires ministérielles des 19 février, 28 avril, 30 juillet 1906 et 31 juillet 1907 (ministère des finances).
Denoix (G.). — *Evolution historique de la prestation en nature*, thèse.
Dictionnaire de l'économie politique, art. « *prestation* », t. II.
Dumay. — *Commentaire de la loi du 21 mai 1836*, t. I et II.
Esmein. — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé.*
Fournier (Casimir). — *Traité des contributions directes.*
Henry. — *Code annoté du service vicinal.*
Herman. — *Traité pratique de la voirie vicinale.*
Instruction générale du 6 décembre 1870.
Journal officiel (débats et documents parlementaires).
Leroy-Beaulieu (Paul). — *Traité de la science des finances*, t. I.
Moniteur et Moniteur universel.
Morgan. — *La loi municipale* (du 5 avril 1884), t. I et II.
De Parieu. — *Traité des impôts*, t. IV.
Proudhon. — *Domaine public.*
Rapports de préfets aux conseils généraux, et procès-verbaux de délibérations de plusieurs départements.
Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Lebon).
Recueil des circulaires et instructions émanées du ministère de l'Intérieur, de 1790 à 1830, t. I, II et III.
Réglement général du 27 janvier 1873 (département des Vosges).
Reinach (J.). — *Le ministère Gambetta.*
Revue générale d'administration, n° d'avril 1882, article « *l'impôt des prestations par un ancien agent voyer* ».
Say (Léon) et Lanjalley. — *Dictionnaire des finances.*
Situation financière des communes du département des Vosges.
Sociétés savantes de Paris et des départements (compte-rendu du 46e congrès, à la Sorbonne, section des sciences économiques et sociales, séance du 22 avril 1908).
Stourm (René). — Les finances de l'Ancien régime et de la Révolution.
Tableaux émanant du service vicinal du département des Vosges.

TABLE DES MATIÈRES

Ire PARTIE. — LA CORVÉE

TITRE Ier

Section I

Les origines de la corvée 7

CHAPITRE UNIQUE

Les origines de la corvée féodale dans l'ancienne France. . . . 7

Section II

La corvée vicinale 10

CHAPITRE Ier

La corvée bourgeoise 11
I. Besoins auxquels elle est destinée à satisfaire 11
II. Son régime et ses résultats 12

CHAPITRE II

La corvée royale 14
I. La corvée royale avant sa réglementation 14
II. La réglementation de la corvée en 1738 16

TITRE II

Critique

CHAPITRE Ier

Les vices de la corvée 17
I. Vices fiscaux 18
II. Vices administratifs 21
III. Vices sociaux 24
IV. Vices économiques 26

CHAPITRE II

Opinions de contemporains de la corvée 27
I. Plaintes et doléances contre la corvée 27
II. Partisans et adversaires de la corvée. — Fondements de leurs opinions 28

TITRE III

La Réforme de la corvée

CHAPITRE Ier

Palliatifs et améliorations aux vices et aux maux de la corvée. 31
I. Palliatifs usités en quelques provinces 31
II. Améliorations apportées au régime de la corvée par quelques intendants 33

CHAPITRE II

L'édit du 12 mars 1776 37
I. Historique de l'édit 37
II. Analyse du préambule de l'édit 39
III. Le lit de justice. — Enregistrement de l'édit 44
IV. Disgrâce de Turgot — Rétablissement de la corvée 45

CHAPITRE III

La déclaration royale abolitive de la corvée (28 juin 1787). . 47
I. Les Assemblées provinciales 47
II. Mode de confection des chemins sous la Révolution 51

IIe PARTIE. — LA PRESTATION

TITRE Ier

Section I

Les étapes de la prestation jusqu'à la loi de 1836 . . . 55

CHAPITRE Ier

L'entretien des chemins sous le Consulat, l'Empire et la Restauration. 55
I. Sous le Consulat et l'Empire 55
II. L'état des chemins pendant les premières années de la Restauration. 59
III. Hostilité des grands propriétaires fonciers à l'égard de la prestation 59
IV. Recherche des moyens propres à donner satisfaction aux propriétaires fonciers 61
V. Suppression de fait de la prestation par la loi de 1818. 62
VI. Proposition de réorganisation de la prestation. 64

CHAPITRE II

Admission légale de la prestation en 1824 66
I. L' « habitation » devient la base génératrice de la prestation . . 67
II. Critique et amendement de M. de la Pasture, ou le système de 1903 avant la lettre 68
III. Economie de la loi du 28 juillet 1824 70
IV. Les lacunes de la loi de 1824 entraînent son échec 72
V. Mouvement législatif en vue de compléter et d'amender la loi de 1824. 74
VI. Discussion et vote de la loi du 21 mai 1836 75

Section II

La prestation actuelle organisée par la loi du 21 mai 1836 . 77

CHAPITRE Ier

Le vote de la prestation 77
I. Objet de la prestation et place qu'elle occupe parmi les ressources vicinales 77
II. Conditions de validité du vote de la prestation 80
III. Vote de la prestation. — Formalités préliminaires. — Droit d'imposition d'office 84

CHAPITRE II

L'assiette de la prestation 87
§ 1er. — *Prestation personnelle* 88
I. Conditions d'imposition 88
II. Tentatives de certaines catégories de personnes pour, à raison de leur qualité, se soustraire à la prestation 93
§ 2. — *Prestation réelle.* 95
I. Par qui est due la prestation réelle ? 96
II. Pour qui est due la prestation réelle ? (Eléments personnels de la taxe). 98
III. Pour quoi est due la prestation réelle ? (Eléments réels de la taxe). 101
IV. Lieu d'imposition à la prestation réelle 107
§ 3. — *Règles communes à la prestation personnelle et à la prestation réelle.* 109
I. Annualité de la taxe des prestations 109
II. Tarif de conversion en argent des journées de prestations . . . 111
III. Confection des rôles 113
IV. Réclamations 117

CHAPITRE III

L'acquittement de la prestation. 122
§ 1er. — *Droit d'option* 122
§ 2. — *Acquittement en argent* 123
§ 3. — *Acquittement en nature* 124
I. Prestation à la journée 126
II. Prestations à la tâche 130
III. Règles communes aux prestations à la journée et aux prestations à la tâche. 133

TITRE II

Critique 133

Les qualités attribuées à la prestation 134
La prestation est proportionnelle à l'usage des chemins 134
La faculté d'acquittement en nature fait de la prestation une institution populaire 136
III. Quant à sa productivité, la prestation est un impôt « relativement idéal » 138

CHAPITRE II

Les vices de la prestation 139
Vices fiscaux : inégalités et improportionnalité 140
a) Inégalités collectives : A) entre départements. 140
B) entre communes. 141
b) Inégalités individuelles : A) entre personnes 143
B) quant aux taux : 1° prestation personnelle 146
2° prestation réelle 147
3° prestation considérée globalement . . . 149
II. Vice administratif : incertitude de prévision du rendement. . . 154
III. Vices sociaux : la prestation, survivance de la corvée. — Son impopularité 155
IV. Vice économique : improductivité :
1° infériorité du rendement quantitatif. 160
2° infériorité du rendement qualitatif. 163

IIIe PARTIE. — LA TAXE VICINALE

TITRE Ier

CHAPITRE Ier

Le mouvement législatif précurseur de la loi de 1903 . . 169
I. Les ancêtres lointains de la loi de 1903 169
II. Les propositions de réforme Antonin Dubost et Brincard. . . . 171
III. Vote de la loi du 31 mars 1903 174

CHAPITRE II

La taxe vicinale 176
I. Le vote de la taxe vicinale 177
II. L'assiette de la taxe vicinale 180
a) Eléments d'imposition à la taxe vicinale 180
b) Rôles de la taxe vicinale 182
c) Réclamations 188
III. L'acquittement de la taxe vicinale. 188
a) Droit d'option. 189
b) Acquittement en argent 190
c) Acquittement en nature 191

TITRE II

Critique 192

CHAPITRE I

Les avantages de la taxe vicinale. 192
I. Les avantages fiscaux 193
a) Amélioration dérivant de l'assiette de la taxe vicinale. . . 193
b) Avantages du caractère facultatif de la taxe vicinale . . . 198
c) Avantages du caractère communal de la taxe vicinale . . 200
II. Les avantages administratifs. 203
III. Les avantages sociaux 203
IV. Les avantages économiques 204

CHAPITRE II

Les inconvénients de la taxe vicinale 205
I. Les inconvénients fiscaux 206
a) Inégalités dérivant de l'assiette de la taxe vicinale . . . 206
b) Effets de la taxe vicinale sur la propriété foncière, sur le commerce et sur l'industrie 207
c) Inconvénients du caractère facultatif de la taxe vicinale . 211
d) Inconvénients du caractère communal de la taxe vicinale . 212
II. Les inconvénients administratifs 216
III. Les inconvénients sociaux et politiques 218
IV. Les inconvénients économiques 219

CHAPITRE III

Les résultats de la loi du 31 mars 1903. 220

IVe PARTIE. — LA RÉFORME

Section I

Systèmes tendant à la modification de l'assiette de la prestation. 226

CHAPITRE Ier

Exemptions et dégrèvements à la base. — La graduation. . 226

CHAPITRE II

Appreciation de ces systèmes. 229

Section II

Systèmes tendant au remplacement de la prestation . . . 233

CHAPITRE Ier

Remplacement par des ressources communales. . . . 233
a) Proposition tendant à faire déclarer obligatoire la taxe vicinale.— Appréciation 234
b) Remplacement par des prélèvements sur le produit des régies municipales. — Appréciation 235
c) La « taxe de vicinalité » de M. Pascaud. — Appréciation 239

CHAPITRE II

Remplacement par des ressources départementales . . . 241
I. Systèmes tendant à la révision préalable de la classification actuelle des voies de communication 242
II. Systèmes divers de remplacement par des ressources départementales 243
III. Appréciation du principe de ces propositions 246
a) Avantages du régime de l'impôt vicinal départemental . . 246
b) Inconvénients de ce régime 248

CHAPITRE III

Remplacement par des ressources d'Etat 249
§ 1er. — *Propositions présentées jusqu'en 1906* 250
I. Systèmes subordonnant la réforme à la révision préalable de la classification des voies de communication 250
II. Systèmes divers de remplacement par des ressources d'Etat. . . 252
a) Remplacement par des impositions nouvelles ou additionnelles à celles existantes 252
b) Remplacement par des systèmes autres que des impositions nouvelles 254
§ 2. — *Proposition Etienne Flandin et consorts, de 1906* 255
§ 3. — *Appréciation du système* 259
I. Les qualités du système 301
II. Objections au système. — Réponses qu'elles comportent 262

Conclusion 269

ANNEXE I 274
ANNEXE II 275
BIBLIOGRAPHIE 276